



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ANTÔNIO JOSÉ FRANCA JÚNIOR

**SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SERGIPE: DIAGNÓSTICO E
PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**São Cristóvão/SE
2017**

ANTÔNIO JOSÉ FRANCA JÚNIOR

SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DE SERGIPE: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Dra. Nathalia Carvalho Moreira.

São Cristóvão/SE
2017

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

F814s Franca Júnior, Antônio José
Sistema penitenciário do Estado de Sergipe: diagnóstico
e proposta de políticas públicas / Antônio José Franca Júnior
; orientador Nathalia Carvalho Moreira - São Cristóvão,
2017.

132 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) –
Universidade Federal de Sergipe, 2017.

1. Administração Pública. 2. Políticas públicas 3. Sistema
prisional. I. Sergipe. II. Moreira, Nathalia Carvalho,
orient. III. Título.

CDU 35:343.82 (813.7)

ANTÔNIO JOSÉ FRANCA JÚNIOR

SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SERGIPE: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 24/02/2017.

Banca:

Professora Dra Nathalia Carvalho Moreira
Orientadora (PROFIAP/UFS)

Professor Dr. Luis Claudio Almeida Santos
Membro externo

Professor Dr. Napoleão dos Santos Queiroz
Professor avaliador (PROFIAP/UFS)

Ao meu Deus e Pai que é fonte de toda
sabedoria.

À Thamima e aos meus pais.

Lembrai-vos dos encarcerados, como se estivésseis aprisionados com eles; e de todos aqueles que sofrem maus tratos, como se vós pessoalmente estivésseis sendo maltratados.
Hebreus 13.3

AGRADECIMENTOS

Vivendo, aprendo que as conquistas nunca são obtidas de modo solitário. Há sempre, no mínimo, a inspiração emanada de outros que nos impulsiona a atingir metas e objetivos. Sou muito grato pela aliança que Deus me ofereceu gratuitamente, através de Jesus Cristo, cuja parte que me coube foi apenas aceitar. Já a Ele coube dar a mim acesso à sua ampla provisão, inclusive de força para concluir essa importante fase acadêmica.

O fortalecimento Dele às vezes vem em forma de gente, com nome e endereço certos. Então, obrigado Thamima, minha joia rara em forma de esposa e colega de curso, não foi tarefa fácil, porém prazerosa, um mestrado a dois. Sua companhia torna cada dia mais especial para se viver.

Obrigado aos meus pais, Antônio e Iva Franca que, juntamente com os meus irmãos, foram suporte em tantas questões, aliviando nossas cargas nessa empreitada. Sei que vocês se alegram com as minhas conquistas intensamente.

Sou grato aos amigos da Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor, notadamente à equipe da ASPLAN/SEJUC, em especial à mestre Tereza Caroline, pelas opiniões de qualidade que me acrescentaram tanto, a Marcos Aurélio e Danilo Almeida, também membros da equipe da ASPLAN, que torceram e cooperaram de modo indispensável para o enriquecimento da pesquisa.

Igualmente, agradeço aos colegas de turma, tanto pelos debates acadêmicos de qualidade, como também pelo convívio sadio e agradável. Destaco aqui a amiga Patrícia Tavares, tão prestimosa e abnegada no auxílio aos colegas, fui alvo de sua bondade.

Minha imensa gratidão aos professores do programa de mestrado, que foram fonte de estímulo e bons referenciais para o aprofundamento nas questões relativas à administração pública.

Ao professor doutor Eduardo Zambanini, coorientador da pesquisa, cujos conselhos e direcionamentos foram cruciais para a realização do estudo.

Aos membros da banca avaliadora, professor doutor Luis Cláudio e professor doutor Napoleão Queirós, pela contribuição valiosa e enriquecedora para a pesquisa.

À professora doutora Nathalia Carvalho Moreira, orientadora do estudo, pelo entusiasmo e participação imprescindíveis.

A todos vocês, muito obrigado!

RESUMO

O sistema prisional é uma temática ampla, a qual pode ser analisada sob diversas perspectivas: efetividade na reinserção social do preso, detalhamento dos elementos que compõem o custo efetivo do encarceramento, adoção de medidas alternativas à privação de liberdade, dentre outros prismas. Percebe-se que a maioria dos trabalhos científicos que versam sobre o sistema prisional possuem uma abordagem de cunho criminológico. Nesse contexto, o presente estudo objetivou tratar do aspecto da gestão do sistema prisional sergipano, respondendo ao seguinte questionamento: como se apresenta atualmente o sistema penitenciário do Estado de Sergipe e que ações podem ser adotadas para melhorar seu funcionamento? Dessa forma, teve-se como objetivo geral realizar um diagnóstico pormenorizado do sistema penitenciário de Sergipe e propor políticas públicas que possam contribuir para melhoria desse sistema, solucionando e mitigando de problemas identificados. Justifica-se a escolha do tema, na medida em que nos últimos dez anos houve acentuado crescimento do número de pessoas presas, colocando o Brasil na posição de 4ª maior população carcerária do mundo, apresentando um quadro de superlotação em seus estabelecimentos penais. Ademais, no Estado de Sergipe encontram-se problemas semelhantes aos do cenário nacional, com uma população carcerária crescente e unidades prisionais superlotadas. Pode-se afirmar que o contexto do cárcere no Brasil e em Sergipe é crítico, apresentando problemas agudos quanto à sua gestão. Caracterizou-se como uma pesquisa de cunho qualitativo, exploratório, descritivo, do tipo estudo de caso, contando com fontes primárias e secundárias, corpus documental e observação in loco. Como técnica de análise de dados foi utilizada a análise de conteúdo. Dentre os principais resultados estão a identificação de elevada taxa de ocupação nas unidades prisionais de Sergipe, ocasionada pelo déficit de vagas, estabelecimentos prisionais em condições de precariedade, o elevado percentual de presos sem julgamento, a constatação de desequilíbrio na aplicação financeira dos recursos e a carência de efetivo. Por fim, propõem-se políticas públicas, para mitigação dos problemas identificados, no aspecto da diminuição do encarceramento; para o favorecimento da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional; e para estruturação, profissionalização e aprimoramento técnico do servidor prisional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão Pública. Sistema Prisional.

ABSTRACT

The prison system is a broad theme, which can be analyzed from different perspectives: effectiveness of the prisoner's social reintegration, detailing of elements that make up the effective cost of incarceration, adoption of alternative measures to deprivation of liberty, and other perspectives. Most of the scientific studies on the prison system has a criminological approach. In this context, the present study aims to analyze the management of the prison system of Sergipe, answering the following question: how is the prison system of the State of Sergipe and what actions can be taken to improve its functioning? Thus, the objective was to carry out a detailed diagnosis of the penitentiary system of Sergipe and to propose public policies that could contribute to the improvement of this system, solving and mitigating identified problems. The choice of the subject is justified, since in the last ten years there has been a marked increase in the number of prisoners, placing Brazil in the 4th position of the largest prison population in the world, presenting a situation of overcrowding in establishments. In addition, in Sergipe there are similar problems to the national view, with a growing prison population and overcrowded prison units. It can be stated that the prison context in Brazil and in Sergipe is critical, presenting serious problems regarding its management. This study was characterized as a qualitative, exploratory, descriptive research, of the type of case study, counting on primary and secondary sources, documentary corpus and on-site observations. The content analysis was used as data analysis technique. Among the main results are the identification of a high occupancy rate in the prison units of Sergipe, caused by the lack of vacancies, prisons in precarious conditions, the high percentage of prisoners without trial, the finding of financial imbalance in the application of resources and the lack of public servants. Finally, public policies are proposed, in order to mitigate the problems identified, in terms of decreasing incarceration; in order to contribute to the economy, efficacy, efficiency and effectiveness of the prison system; And for structuring, professionalization and technical improvement of the prison servant.

Keywords: Public policies, Public Management, Prison System.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Períodos da pena privativa de liberdade.	15
Quadro 2: Tipos de estabelecimentos penais de acordo com a LEP.	29
Quadro 3: Definições de políticas públicas.	36
Quadro 4: Classificação quanto aos objetivos e metodologias de políticas públicas.	41
Quadro 5: Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2015, parte 1.....	47
Quadro 6: Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2015, parte 2.....	47
Quadro 7: Fontes de evidências.....	55
Quadro 8: Objetivos específicos, categorias analíticas e elementos de análise.....	59
Quadro 9: Protocolo de pesquisa.....	60
Quadro 10: Identidade estratégica da SEJUC, de acordo com o relatório de atividades do órgão.....	66
Quadro 11: Resumo das unidades prisionais por tipo, regime, gênero, status de funcionamento e condições gerais.....	69
Quadro 12: Resumo de situação dos estabelecimentos penais.....	72
Quadro 13: Ocupação efetiva dos estabelecimentos penais de Sergipe, 2017.	77
Quadro 14: Unidades prisionais terceirizadas em Sergipe, 2017.	84
Quadro 15: Recursos recebidos pelo Estado de Sergipe através de convênios com o Governo Federal em 2014 e 2015.....	98
Quadro 16: Composição das carreiras de serviço prisional em Sergipe, de acordo com a lei complementar 72/2002.	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População prisional no Brasil, 2005, junho/2014 e dezembro/2016.	64
Tabela 2: Contextualização do sistema prisional brasileiro no mundo em 2014.	64
Tabela 3: Dados históricos da população carcerária do Estado de Sergipe.....	74
Tabela 4: Taxa de ocupação em sistemas prisionais de pequeno porte em junho de 2014.	76
Tabela 5: Taxa de aprisionamento em sistemas prisionais de pequeno porte, 2014.	76
Tabela 6: Evolução da população carcerária e da taxa de homicídios por cem mil habitantes em Sergipe.	76
Tabela 7: Diferença entre o total estimado das despesas de custeio e o valor dos contratos de terceirização de presídios, 2017.....	90
Tabela 8: Cálculo do valor estimado das despesas de custeio, excluídos os gastos com unidades terceirizadas, incluindo-se despesas com pessoal efetivo e comissionado, com encargos sociais, 2017.	91
Tabela 9: Cálculo do custo estimado mensal por tipo de administração (direta e terceirizada), 2017.	92
Tabela 10: Ocorrências de fugas por unidade prisional de 2012 a 2016 em Sergipe.....	99
Tabela 11: Quantidade de óbitos intencionais e naturais ocorridos em unidades do sistema prisional de Sergipe, 2012 a 2016.	104
Tabela 12: Evolução orçamentária dos recursos estimados para despesas correntes na SEJUC, 2007 a 2017.	107
Tabela 13: Salário base da carreira de Guarda Prisional, por classe, 2017.	112
Tabela 14: distribuição do efetivo de servidores públicos de diversas carreiras nas unidades carcerárias de Sergipe, 2017.....	114

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Variação da taxa de aprisionamento nos quatro países de maior população prisional do mundo.	65
Figura 2: Crescimento da população prisional brasileira de 2005 a dezembro de 2016.	65
Figura 3: Mapa de classificação por porte de Tribunais estaduais.	67
Figura 4: Condições de funcionamento de unidade prisionais em Sergipe, 2017.	72
Figura 5: Avaliação das unidades prisionais, segundo CNJ.	72
Figura 6: Gráfico comparativo de Capacidade de vagas, população carcerária e déficit de vagas, 2005 a 2014, 2016 e 2017.	75
Figura 7: Distribuição das vagas no sistema prisional de Sergipe, 2017.	78
Figura 8: Percentual de presos provisórios em todo Brasil, 2014.	79
Figura 9: Percentual de presos provisórios em todo o Brasil, 2017.	80
Figura 10: Distribuição da população carcerária nos presídios de Sergipe, 2017.	81
Figura 11: Taxa de ocupação nas unidades prisionais de Sergipe, 2017.	81
Figura 12: Capacidade de vagas projetada por unidade prisional e déficit, 2017.	83
Figura 13: Evolução dos valores por preso e quantidade de detentos nos contratos de terceirização para o COMPAJAF.	89
Figura 14: Repartição dos gastos entre contratos de terceirização e demais despesas de custeio da SEJUC, excluídas as despesas com pessoal, 2017.	90
Figura 15: Repartição dos gastos entre contratos de terceirização e demais despesas de custeio da SEJUC, incluídas as despesas com pessoal, 2017.	93
Figura 16: Número de audiência de custódia em Sergipe, de 02.10.2015 a 30.11.2016.	95
Figura 17: Percentual de presos recorrentes e não recorrentes no sistema prisional sergipano, 2017.	101
Figura 18: Número de presos por quantidade recorrências no sistema prisional, 2017.	101
Figura 19: Composição de cargos da SEJUC, 2017.	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Assessoria de Planejamento – ASPLAN

Cadastro Nacional de Inspeções - CNIEP

Cadeia Pública Territorial de Estância Tabelião Filadelfo Luiz Costa - CP Estância

Cadeia Territorial de Nossa Senhora do Socorro - Cadeião de Socorro

Centro Estadual de Reintegração Social de Areia Branca - CERSAB

Complexo Penitenciário Advogado Jacinto Filho - COMPAJAF

Complexo Penitenciário Manoel Carvalho Neto - COPEMCAN

Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP

Departamento Central do Sistema Penitenciário – DESIPE

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN

Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP

Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - HCTP

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Lei de Execução Penal – LEP

Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA

Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP

Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária- PNPCP

Política Nacional de Atenção Integral À Saúde Das Pessoas Privadas De Liberdade No Sistema Prisional - PNAISP

Presídio Estadual Senador Leite Neto - PRESLEN

Presídio Feminino - PREFEN

Presídio Juiz Manoel Barbosa Souza – PREMABAS

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI

Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor – SEJUC

Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública - SEPLANSEG

Sistema Único de Segurança Pública - SUSP

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
1.1 Situação Problemática e Problema de Pesquisa	4
1.2 Objetivos	5
1.3.1 Objetivo Geral	5
1.3.2 Objetivos específicos	5
1.3 Justificativa	6
1.4 Organização da Pesquisa	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	8
2.1 O Direito de Punir, a Pena e as Prisões	8
2.1.1 A pena e a prisão na perspectiva histórica	11
2.1.2 Sistemas penitenciários clássicos	17
2.1.3 Finalidade da pena	20
2.2 A Execução Penal no Brasil	22
2.2.1 Circunstâncias críticas da pena de prisão	31
2.3 Políticas Públicas para o Sistema Prisional Brasileiro	36
2.3.1 Conceituação de políticas públicas	36
2.3.2 Análise de políticas públicas	40
2.3.3 Políticas públicas para o sistema prisional brasileiro	42
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
3.1 Questões de Pesquisa	49
3.2 Caracterização do Estudo	50
3.3 Método de Pesquisa	51
3.4 Unidade de Análise	52
3.5 Fontes de Evidência	53
3.6 Critério para Escolha do Caso	56
3.7 Definições Construtivas	57
3.8 Categorias Analíticas e Elementos de Análise	58
3.9 Protocolo de Pesquisa	59
3.10 Critérios de Confiabilidade	60
3.11 Análise e Interpretação dos Dados	61
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	63
4.1 Estrutura e Modo de Funcionamento do Sistema Prisional do Estado de Sergipe	63
4.1.1 Aspectos gerais do órgão gestor do sistema prisional do Estado de Sergipe	66

4.1.2 Quanto à classificação de porte; tipo de prisão, regime e gênero aos quais se destina; status de funcionamento e condições gerais	67
4.1.3 Quanto à evolução, das vagas e seu déficit, da população carcerária e da taxa de ocupação nos sistema prisional sergipano.....	73
4.1.4 Quanto à ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe	77
4.1.5 Quanto à administração das unidades prisionais.....	83
4.1.6 Quanto às ações do Estado para: alternativas à prisão; cooperação com o Poder Judiciário; e oferta de assistência ao trabalho e educação da pessoa presa.....	94
4.1.7 Incidência de fugas e recorrência de acesso de pessoas a unidades do sistema prisional de Sergipe.....	99
4.1.8 Assistência à saúde e número de óbitos de pessoas presas em unidades do sistema prisional de Sergipe.....	102
4.2 Recursos Públicos Orçamentários Relacionados ao Custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional, Destinados à Sejuc.....	106
5. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO QUADRO DE SERVIDORES DO SISTEMA PRISIONAL SERGIPANO	110
6. PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	117
6.1 Propostas para Diminuição do Encarceramento em Sergipe	117
6.2 Propostas para o Favorecimento da Eficácia, Eficiência e Efetividade do Sistema Prisional Sergipano.....	119
6.3 Propostas para Estruturação, Profissionalização e Aprimoramento Técnico do Servidor Prisional	120
7. CONCLUSÕES.....	121
7.1 Sugestões para Estudos Futuros.....	121
7.2 Considerações Finais	121
REFERÊNCIAS	124
Anexo A: Organograma da SEJUC	130
Anexo B: Taxa de ocupação por Estado brasileiro em 2014.....	131
Anexo C: Taxa de aprisionamento no Brasil em 2004	132

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema penitenciário brasileiro é um problema público que exige uma premente solução ante a crise nele instalada, divulgada amplamente pelos meios de comunicação e percebida na sociedade. É constatada a falência e decadência no sistema, tanto no aspecto estrutural como na capacitação humana para geri-lo, revelando-se em um violento palco de violações da dignidade da pessoa humana (COSTA; SANTOS, 2015).

Enquanto problema público, ele está distante da situação ideal possível para a realidade pública, constituindo-se, numa figura metafórica, em uma doença que tem afligido o tecido social que causa extremado incômodo, demandando instrumentos de políticas públicas que possa diminuí-lo, ou, até mesmo, resolvê-lo (SECCHI, 2016).

No ano de 2005, o número de presos no Brasil era de aproximadamente 360 mil pessoas, incluídos nesse quantitativo os presos sob a custódia do sistema penitenciário e os presos sob a custódia das polícias, de acordo com dados do Anuário de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2007. No mesmo ano havia 206.559 vagas para custodiar os detentos existentes, contabilizando-se um déficit de 154.843 vagas.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça, consolidou dados através do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Relatório INFOPEN/2014), retratando que em 2014 havia 607.731 pessoas presas no Brasil, apontando-se um número de 376.669 vagas, contabilizando-se um déficit de 231.062 vagas (BRASIL, 2016).

O crescimento exorbitante da população carcerária brasileira, que quase dobrou nos últimos dez anos, adquire maior nitidez quando comparado ao crescimento da população carcerária de outros países. De acordo com as informações divulgadas no Relatório INFOPEN (2016), referentes a dados de 2014, o Brasil ocupava o posto de 4ª maior população carcerária do mundo, em números absolutos, considerando uma relação dos vinte países com o maior número de pessoas presas, perdendo para os Estados Unidos (1º lugar, com população prisional de 2.228.424 presos), China (2º lugar, com população prisional de 1.657.812 presos) e Rússia (3º lugar, com população prisional de 673.818 presos).

Ainda segundo a análise de dados do Relatório INFOPEN (2016), entre os anos de 2008 e 2013, os Estados Unidos, China e Rússia apresentaram, respectivamente, -8%, -9% e -24% de taxa de redução de presos por cem mil habitantes, sendo que no Brasil houve um

aumento de 33% no mesmo período. Verifica-se que, dentre os quatro países que apresentam as maiores populações carcerárias do mundo, apenas o Brasil apresenta uma tendência ao crescimento do encarceramento.

Outro indicador utilizado para avaliar a capacidade operacional dos estabelecimentos prisionais é a taxa de ocupação prisional. Esse indicador aponta “a razão entre o número de pessoas presas e a quantidade de vagas existentes, servindo como um indicador do déficit de vagas no sistema prisional” (BRASIL, 2016, p. 37). O INFOPEN (2016) dá conta de que a taxa de ocupação prisional brasileira era de 161% em 2014.

Aplicando-se esse indicador aos sistemas penitenciários estaduais individualmente, verifica-se que todos os Estados apresentam taxa de ocupação acima de 100%. Maranhão e Rio Grande do Sul apresentaram as menores taxas de ocupação, ambos com 121%, e Pernambuco ocupa o primeiro lugar do ranking com taxa de ocupação de 265%. Sergipe ocupa a décima posição com taxa de ocupação de 167% (BRASIL, 2016).

Do ano de 2002 até 2013, a população brasileira cresceu 15% enquanto a que população carcerária cresceu exorbitantes 140%, aproximadamente. Mesmo com a quase duplicação no número de vagas no sistema carcerário, entre os anos de 2010 a 2014, o déficit de vagas quase triplicou, em razão do aumento acelerado do número de presos, que não é proporcional à contenção da violência, eis que a superlotação aliada à violação de direitos e a falta de ambientes e atividades propícias à reinserção social levam a instigar a violência e criminalidade, fomentando o crescimento de facções criminosas em presídios (LEGEANI; RICARDO, 2016).

Dados de 2017 indicam que existem nos estabelecimentos penais brasileiros 643.037 pessoas, entretanto, o número de vagas em estabelecimentos penais disponível atualmente é de 394.295, mantendo-se um acentuado déficit, de acordo com a base de dados das inspeções dos estabelecimentos penais, feita pelo Cadastro Nacional de Inspeções (CNIEP), divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2017¹.

O quadro de superlotação não exclui nenhum Estado da Federação nem o Distrito Federal, já que todos possuem presos além do limite de vagas, como se pode constatar nas estatísticas apresentadas pelo CNJ, através do CNIEP (CNJ, 2017).

É nesse mundo distinto e limitador da prisão, onde o indivíduo preso se vê constrangido a mudar seus hábitos de vida e adotar outros que lhes são impostos, convivendo em um diminuto e disputado espaço, com pessoas que jamais teve contato enquanto livre, que

¹ Dados das inspeções dos estabelecimentos penais, feita pelo cadastro nacional de inspeções – CNIEP: CNJ, 2017, disponível em: < <https://goo.gl/cDaQS1> >, acesso em: 24.01.2017.

se difunde uma verdadeira subcultura, com código, normas, linguagens, sistema e valores próprios. As prisões constituem um fator criminógeno², ou seja, fértil ao crime, em razão do quadro de insalubridade, ausência de ventilação, superlotação, alimentação, assistência médica e hospitalar extremamente deficiente, situações que estabelecem um ambiente de conflito e agressividades, influenciando na personalidade dos detentos, acentuando-lhes a ideia de oposição ao sistema social que os condena (VIVANCOS *apud* GRECO, 2016).

Mesmo sendo o sistema de justiça criminal um dos principais focos de atuação do Estado, verifica-se, na prática, que a política de aprisionamento em vigor atende mais a percepções e clamores populares, de forma reacionária, orientados pela exploração midiática pontual, do que a uma análise criteriosa das evidências empíricas (LEGEANI; RICARDO, 2016).

O estado de Sergipe segue na mesma perspectiva de superlotação e precarização do sistema penitenciário, tal qual no âmbito nacional. Sua população carcerária, em janeiro de 2017, ultrapassa 5.000 pessoas, alojadas em 2.390 vagas, apresentando um déficit superior ao dobro das vagas existentes, conforme dados obtidos junto à Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor - SEJUC, órgão responsável pela gestão do sistema prisional sergipano.

Em 2014, o Estado de Sergipe liderava a lista de unidades da federação que mais possuíam presos sem condenação, apresentando o elevadíssimo índice de 70% da população carcerária presa em caráter provisório, conforme dados do CNJ. Atualmente, Sergipe aparece como o quinto Estado nesse quesito, apresentando um percentual de 56,63% de sua população carcerária sem julgamento, sendo superado pelos Estados de Alagoas (56,72%), Bahia (62,84%), Piauí (63,20%), Amazonas (65,84%). Pontue-se que o menor percentual de presos sem julgamento é do Estado de Rondônia, que apresenta 18,8% (CNJ, 2017).

Além da superlotação, outros entraves à gestão penitenciária no Estado de Sergipe são facilmente identificáveis, tais como a realização de um único concurso público para agentes prisionais, no ano de 2001, e a indisponibilidade de unidade para receber presos em regime semiaberto, tendo em vista a interdição, pela vara das execuções penais, do único presídio para esse regime, situado no Município de Areia Branca³, fundada na falta de

² A palavra criminógeno figura no Dicionário Universidade Estadual Paulista (UNESP) do Português Contemporâneo (São Paulo, Editora UNESP, 2004), com o significado de: que incita à criminalidade; que causa crime.

³ Decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe no processo 20122105989.

estrutura e insalubridade do referido presídio.

É necessário, portanto, diagnosticar o sistema prisional do Estado de Sergipe, pormenorizar seu contexto, as causas e consequências das questões identificadas, a fim de que se extraia uma análise prescritiva capaz de prover informações úteis ao processo decisório, aconselhando ao tomador da decisão, conforme pensamento de Secchi (2016), sobre alternativas mais adequadas ao enfrentamento das questões. O presente estudo pretende fornecer subsídios práticos aos gestores de sistema prisional sergipano para o enfrentamento da má estrutura dos presídios e das altas taxas de ocupação nas penitenciárias do Estado de Sergipe, das questões atinentes à aplicação dos recursos públicos, seguindo as linhas delineadas pelo autor da pesquisa.

1.1 Situação Problemática e Problema de Pesquisa

O sistema prisional é uma temática ampla, a qual pode ser analisada sob diversas perspectivas: efetividade na reinserção social do preso, detalhamento dos elementos que compõem o custo efetivo do encarceramento, adoção de medidas alternativas à privação de liberdade, dentre outros prismas. Em que pese a maioria dos trabalhos científicos que versam sobre o sistema prisional possuírem uma abordagem de cunho criminológico (BITENCOURT, 2004; COSTA, SANTOS, 2015; GRECO, 2016), o presente estudo objetivou tratar do aspecto da gestão do sistema prisional sergipano.

De acordo com Foucault (2009, p. 252), “as condições dadas aos detentos libertados condenam-os fatalmente à reincidência”. Ainda segundo Foucault (2009, p.252):

O sentimento de injustiça que um prisioneiro experimenta é uma das causas que mais podem tornar indomável seu caráter. Quando se vê assim exposto a sofrimentos que a lei não ordenou nem mesmo previu, ele entra num estado habitual de cólera contra tudo o que o cerca; só vê carrascos em todos os agentes da autoridade: não pensa mais ter sido culpado; acusa a própria justiça.”

A correlação entre a experiência vivida pelo apenado nos estabelecimentos prisionais e o modelamento de uma cultura criminosa defendida por Foucault (2009) ganha substratos numéricos ao se analisar as informações referentes ao Estado de Sergipe relacionados à população carcerária.

Segundo dados obtidos junto à SEJUC, a taxa de ocupação nos presídios sergipanos é de 212%, percentual superior à média nacional que é de 161%, já considerada elevada. Entre os anos de 2005 e 2017, houve um aumento de 142 % da população carcerária do Estado. Atualmente quatro das oito unidades carcerárias em funcionamento já sofreram ou

estão sob interdição judicial, fundada em alegações de superlotação e ausências de condições estruturais para custodiar presos.

À vista desses fatos, entende-se que a construção de diagnósticos constitui uma verdadeira análise da política pública em funcionamento e a construção de novas políticas. A análise, pela via do diagnóstico, tem a serventia de explicitar o problema público, seu contexto, causas e consequências, provendo informações úteis ao processo decisório e aconselhando o tomador de decisão a escolher a alternativa mais adequada. De outro lado, há a desconstrução de entendimentos consolidados sobre a questão, gerando alternativas de política pública fundadas na criatividade estruturada, reforçada em argumentos sólidos para o embate político e seus processos argumentativos, gerando aceitação entre os atores (SECCHI, 2016).

Desta forma, o problema de pesquisa é assim delimitado: como se apresenta atualmente o sistema penitenciário do Estado de Sergipe e que ações podem ser adotadas para melhorar seu funcionamento?

1.2 Objetivos

As pesquisas científicas devem ter um objeto determinado que indique o que vai procurar e o que pretende alcançar (LAKATOS e MARCONI, 2005). Portanto, vislumbrando a melhor compreensão do problema de pesquisa proposto, definiu-se objetivos para o estudo, de forma geral e específica.

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral indica a visão abrangente do tema, relacionando-se com o conteúdo do fenômeno e evento, como também das ideias estudadas (LAKATOS e MARCONI, 2005).

Destarte, o objetivo geral do estudo situa-se em realizar um diagnóstico pormenorizado do sistema penitenciário de Sergipe e propor políticas públicas que possam contribuir para melhoria desse sistema, solucionando e mitigando de problemas identificados.

1.3.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos, cuja função intermediária e instrumental, permite atingir o objetivo geral e aplica-lo a situações particulares (LAKATOS e MARCONI, 2005), seguem, no presente estudo, propondo-se a:

- a) Descrever a estrutura e modo de funcionamento do sistema prisional do Estado de Sergipe;
- b) Avaliar os recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional destinados à SEJUC;
- c) Analisar a estrutura e funcionamento do quadro de servidores do sistema prisional sergipano;
- d) Propor políticas públicas capazes de contribuir para o melhor desempenho do sistema prisional sergipano.

1.3 Justificativa

Justifica-se a escolha do tema, na medida em que nos últimos dez anos houve acentuado crescimento do número de pessoas presas, colocando o Brasil na posição de 4ª maior população carcerária do mundo, apresentando um quadro de superlotação em seus estabelecimentos penais. No Estado de Sergipe encontram-se problemas semelhantes aos do cenário nacional, com uma população carcerária crescente e unidades prisionais superlotadas. Pode-se afirmar que o contexto do cárcere no Brasil e em Sergipe é crítico, apresentando problemas agudos quanto à sua gestão.

A conjuntura crítica das prisões tem pautado discussões no meio acadêmico (Carvalho et al. 2006; Minayo e Constantino, 2015; Fonseca et al. 2016; Melo et al, 2016; e Freitas et al. 2016), nos diálogos entre instituições e órgãos de controle (CNJ, Ministério Público e Tribunais de Contas) bem como nos veículos de notícias (BBC, 2017 e UOL, 2017), ganhando relevância no seio da sociedade, que é afetada por rebeliões em presídios e crimes demandados de dentro das prisões. Assim, reveste-se o caso de pujante relevância científica e interesse social.

Ademais, o Sistema Penitenciário de Sergipe foi escolhido como unidade de análise, sobretudo em razão da superlotação carcerária nele encontrada, déficit de servidores, más condições de unidades prisionais e modelo de gestão criticado, dentre outras questões que indicam a existência de problemas públicos merecedores de atenção científica para sua mitigação.

Outra questão que norteia o interesse pelo assunto pesquisado é o acesso que tem o autor da pesquisa às informações institucionais, possibilitado pelo vínculo funcional que mantém com o órgão gestor, viabilizando a identificação de múltiplas fontes de evidência que amparam os dados coletados e revestem de consistência o resultado do estudo.

1.4 Organização da Pesquisa

No cumprimento de seu desiderato, a pesquisa encontra-se estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo, intitulado Considerações Iniciais, representa a contextualização que envolve o tema da pesquisa. Por meio deste, foram estruturados a Situação Problemática, seus respectivos Objetivo Geral e Específicos, que norteiam o estudo.

Sequenciando, está o capítulo denominado Fundamentação Teórica, estruturado a partir de estudos que dão lastro aos conceitos e assuntos abordados na análise de resultado, contribuindo para compreensão da pesquisa. Sucessivamente estão expostos os Procedimentos Metodológicos, Análise de Resultados e Sugestão de Políticas Públicas. Por fim, na conclusão, são apresentadas as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No presente capítulo são lançados os alicerces teóricos da pesquisa, empregando sustentação às análises e resultados apresentados. Tomando por partida que o resultado da análise de dados versa acerca do sistema prisional do Estado de Sergipe, traçando diagnóstico e prescrevendo medidas de melhoria, as bases aqui estabelecidas perpassam pela teoria da evolução e institucionalização do direito de punir, da pena de prisão das prisões, abordando a execução penal no Brasil e suas circunstâncias críticas, dentro dos aspectos postos no resultado da pesquisa. Doravante estão fincados conceitos de políticas públicas e sua análise, expondo-se as que são voltadas para o sistema prisional, na medida em que há a na pesquisa o propósito de análise prescritiva desse tema.

2.1 O Direito de Punir, a Pena e as Prisões

Havia na sociedade primitiva a necessidade da existência de um ente mediador dos conflitos, com atributos suficientes para superar as iniciativas impetuosas e individualistas que se sobrepunham pelo exercício da força.

Rousseau (1762) teorizou que, para estabelecer a ordem social, abalada pelas investidas dos mais fortes contra os mais fracos, um pacto social legítimo, através do qual os homens perderam sua liberdade natural e ganharam em troca a liberdade civil, que lhe confere capacidade de subsistência individual para, unidos, defender e proteger os bens, os direitos e os interesses comuns a todos os membros da comunidade. Dessa forma, segundo o teórico, o homem deixou de se submeter a uma vontade individual para se submeter à vontade geral, com igualdade, formando-se o Estado.

A dita construção teórica foi assim sustentada por Rousseau:

Encontrar uma forma de associação que defenda e projeta a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes, esse o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece (ROUSSEAU, 1978, p.38).

A teoria marxista contrapõe-se ao modelo de surgimento do Estado idealizado por Rousseau⁴, todavia dicotomia de tais vertentes teóricas de forma mais aprofundada não conta como alvo do presente estudo, que recorre a esses conceitos com o objetivo de lançar estacas que sustentam a explicação do direito de punir do Estado.

⁴ A teoria desenvolvida por Karl Marx (1978) opõe-se ao contrato social de Rousseau na medida em que afirma que o Estado surge a partir da propriedade privada e da divisão social do trabalho, estabelecendo a realidade política como reflexo da sociedade civil, decorrente de uma luta de classes.

Nesse caminho, Cintra, Grinover e Dinamarco (2001), ensinam que nos tempos primórdios os interesses controvertidos eram resolvidos por cada um, de acordo com a sua própria força, num regime de vingança privada, que deu lugar, com o evoluir dos tempos e ao advento do Estado, ao direito de punir estatal, exercido por essa figura em regime de monopólio.

O direito de punir, ou *ius puniendi*, a princípio, foi exercido pelo Estado de forma desigual e autoritária, como afirmam os mencionados autores:

A própria repressão aos atos criminosos se fazia em regime de vingança privada e, quando o Estado chamou a si o *jus punitonis*, ele o exerceu inicialmente mediante seus próprios critérios e decisões, sem a interposição de órgãos ou pessoas imparciais independentes e desinteressadas. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2001, p. 21).

Por aí se dava o exercício do poder estatal regido pela lei, no Estado de Direito, que apresentava limitações, eis que não ofertava garantias ao cidadão, a não ser a existência meramente formal da lei que se impunha, justificando qualquer tipo de Estado, quer fosse ele autoritário, despótico ou democrático. Dessa forma, não havia garantia de proteção aos cidadãos acerca de abusos eventualmente praticados pelo próprio organismo estatal, que não estava obrigado a observar direitos inatos a todo ser humano, como a dignidade da pessoa humana e o direito à própria vida (GRECO, 2016).

Greco (2016) preconiza que essa roupagem de Estado foi modificada no final do século XVIII, com a revolução francesa, quando se deu a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, considerado um marco importante da história da humanidade, fundada nos pilares da igualdade, fraternidade e liberdade, inferindo-se que o homem é portador de direitos inatos, indissociáveis às condições de ser humano, portanto naturais. Configurado estava o Estado liberal, pois fincado, dentre outros, no ideal da liberdade.

Excluído da discussão o modelo de Estado totalitário, afirma-se que a evolução para o Estado moderno estabeleceu um modelo, no que concerne às normas de direito penal, que o poder de punir é exercido através do próprio Estado através do Poder Legislativo, que cria as normas de natureza penal, proibindo ou impondo determinadas condutas, sob a perspectiva de sanção, normas essas que, mediante o sistema de freios e contrapesos, são instrumentalizadas pelo Poder Executivo, que coloca o indivíduo para o descortino do Poder Judiciário a fim de determine a execução de suas decisões, contra alguém que feriu o comando normativo através da prática de um fato típico, ilícito e culpável (GRECO, 2016).

Nesse mesmo sentido Molina, Bianchini e Gomes (2009) lecionam que o processo de consolidação do Estado moderno o evidenciou como máxima instância política frente às instituições sociais, através de um lento processo histórico, estabelecendo o *ius puniendi* em

suas mãos que, a seu turno, apresenta-se como instância pública capaz de resolver o conflito criminal de forma pacífica, institucional, racional, previsível, formalizada, eficaz e com respeito às garantias individuais, de modo a assegurar a tutela dos bens jurídicos fundamentais, monopolizando a violência, outrora privada, e a autodefesa.

Fundados nos apontamentos adrede mencionados, estabelece-se a realidade de que o Estado contemporâneo, regido pelos mesmos ideais revolucionários franceses, que inclusive inspirou o Brasil, detém o direito de punir, pelo qual o direito a liberdade do indivíduo é sopesado em relação ao direito que ele lesou, prevalecendo a sociedade em detrimento de um. Ocorre que a pena, especialmente a privativa de liberdade, não pode ser admitida através de métodos cruéis, desumanos ou degradantes, sob o risco de desrespeito aos fundamentos do próprio Estado (GRECO, 2016).

Salo de Carvalho (2011) afirma que, os fundamentos do liberalismo consolidaram que a pena deveria atuar como elemento de convencimento para a não prática de delitos através da coação psicológica, dessa forma, a aplicação do *ius puniendi* no infrator geraria na sociedade o respeito pelas normas estatais e o temor pela punição, repercutindo na diminuição da criminalidade, todavia, esse temor alcança aquele que não cometeu o crime, mas não atinge o criminoso. Adverte o autor que dentro deste panorama a sanção estatal passou a buscar o fornecimento de meios para que o criminoso não cometa mais delito, sendo integrado na sociedade e por ela, consolidando-se, dessa forma, as teorias de ressocialização, recuperação e regeneração do criminoso, num viés criminológico positivista.

O mesmo autor vaticina, em contraponto à teoria clássica do direito de punir, que a intervenção estatal nos moldes colocados rompe com potência a legalidade, ofendendo direitos humanos das vítimas, por não as deixar participar da resolução do conflito e pelo dano causado pelo próprio processo penal, bem como o réu em razão da inobservância, na prática, das regras do direito penal e do processo penal. Teoriza que a noção de direito de punir (*ius puniendi*), exercido de forma legítima pelo Estado através de seus órgãos de repressão, deve ser substituído pela expressão do poder de polícia do Estado, que chama de *potestas puniendi* (CARVALHO, 2011).

2.1.1 A pena e a prisão na perspectiva histórica

Sobre a etimologia da palavra pena, são diversificadas as teorias de sua origem, atribuindo-a a diversas culturas e circunstâncias diferentes. Garrutti (2012) traz importante abordagem sobre essa questão afirmando que:

“Etimologicamente não se pode precisar com certeza a origem da palavra pena. Pode ser que sua origem seja latina *POENA*, significando castigo, expiação, suplício. Ou ainda, *PUNERE* (por) e *PONDUS* (preso), no sentido de pesar, em face ao equilíbrio que se estabelecia pela balança da justiça. Também poderia ter origem nas palavras gregas *PONOS*, *POINÉ*, *DE PENOMAI* o qual tem por significado a noção de trabalho, fadiga, sofrimento e *EUS*, de expiar, fazer o bem, corrigir, ou no sânscrito (antiga língua clássica da Índia) *PYNIA*, com ideia de pureza ou virtude. Existem ainda aqueles que acreditam ser a pena derivada da palavra *ULTIO* empregada, na Lei das XII Tábuas para representar castigo como retribuição pelo mal praticado a quem desrespeitar a ordem estabelecida. A expressão pena também é apresentada como derivada do fato de quando um juiz fosse sentenciar alguém se utilizava de uma pena de pavão, que era umedecida na tinta, e assim, utilizada na escrita para fixar a pena (o castigo). Ainda na antiguidade, o Egito utilizava a expressão como contrapeso na balança dos abusos dos comerciantes, cujo julgamento era feito antes do enterro. Esse é o julgamento de *Maat* (que significa pena) de que trata o Livro dos Mortos do Egito.” (GARUTTI; OLIVEIRA, 2012, p. 1-2).

Bitencourt (2004) ensina que a origem da pena é remota e concomitante á própria origem da humanidade, havendo dificuldades de situá-la, com precisão, no tempo. Afirma o autor que “quem quer que se proponha a aprofundar-se na história da pena de prisão corre o risco de equivocar-se a cada passo. As contradições que se apresentam são dificilmente evitadas, uma vez que o campo se encontra cheio de espinhos. Por tudo isso, não é tarefa fácil” (BITENCOURT, 2004, p. 3). Seguindo-se os passos do sobredito autor, aliado a outras lições acadêmicas que corroboram suas teses é que a pesquisa contextualiza a evolução das prisões em épocas determinadas.

Foucault (2010), diz que a instituição da prisão existe antes que a lei a definisse como pena por excelência. Vale expressamente citar seus fundamentadores ensinamentos:

A prisão é menos recente do que se diz quando se faz datar seu nascimento dos novos códigos. A forma-prisão preexiste á sua utilização sistemática nas leis penais. Ela se constituiu fora do aparelho judiciário, quando se elaboraram, por todo o corpo social, os processos para repartir os indivíduos, fixá-los e distribuí-los espacialmente, classifica-los, tirar deles o máximo de tempo e o máximo de forças, treinar seus corpos, codificar seu comportamento contínuo, mantê-los numa visibilidade sem lacuna, formar em torno deles um aparelho completo de observação, registro e anotações, constituir sobre eles um saber que se acumula e se centraliza. (FOUCAULT, 2010, p. 217).

Na antiguidade a privação de liberdade não era instrumento de pena em si mesma, antes instrumentalizava a aplicação da efetiva pena a ser aplicada. Desta forma, a prisão servia, até o século XVIII com os objetivos de contenção e guarda de réus, para preservá-los até o momento de serem julgados, ou submetidos à pena de morte, penas corporais como mutilações e açoites e as penas infamantes (BITENCOURT, 2004).

Greco (2016), corrobora que a prisão do acusado na antiguidade era uma necessidade processual, para levar o acusado aos juízes a fim de obterem a pena corporal, de natureza aflitiva, ou a morte. Assegurava-se assim que o acusado não empreenderia fuga até que fosse jugado, ainda permitindo que fossem aplicados mecanismos de tortura a fim de que confessasse o erro cometido. Afirma o autor que após a aplicação da pena, caso não fosse de morte, por evidente, o acusado seria liberado.

Guzman *apud* Bitencourt (2004), esclarece que há autores que afirmam ter havido em Roma, no período antigo, a comutação da pena de morte pela prisão perpétua, em determinados casos. Baseado em Neuman diz-se que na Grécia existia a chamada prisão por dívida, dando conta de que lá, como em Roma também foi encontrada a prisão como forma de pena em si mesma.

Outras exceções concernentes à pena de prisão na antiguidade são ditas por Calón, citado por Bitencourt (2004), que explicita a existência de pena de prisão aplicada a escravos pelos seus senhores (chamada de *ergastulum*), esclarecendo que no direito germânico identificou-se o *Edicto de Luitprando*, rei dos Longobardos, nos primeiros anos de 700, dispondo que cada juiz tivesse em sua cidade uma prisão para encarcerar os ladrões por 1 ou 2 anos, cita ainda uma capitular de Carlomagno do ano de 813, ordenando que boas pessoas que tivessem delinquido podiam ser castigadas com prisão pelo rei até se corrigirem.

Na idade média a lei penal objetivava provocar medo coletivo, inexistindo a noção de liberdade e respeito à individualidade humana, que estavam submetidas aos detentores do poder no afã de organizar institucionalmente os seus Estados. Dessa forma não importava a pessoa do réu nem a forma que eram encarcerados, prendendo-se loucos, delinquentes, mulheres, velhos e crianças em carceragens subterrâneas, calabouços de palácios e fortalezas, a espera do suplício e da morte (NEUMAN *apud* BITENCOURT, 2004).

Guzman *apud* Bitencourt (2004) afirma que nesse período não há a evidência da pena de privação da liberdade como um instrumento punitivo em si mesmo, permanecendo com a finalidade de custódia para aplicação das verdadeiras penas, que são os suplícios e tormentos, resumidos em amputações de braços, pernas, olhos, língua, além da queima de carne a fogo, resultando na morte das mais variadas formas.

Afirma-se que no tempo medieval foram aplicadas as mais terríveis penas, com desprezo ao ser humano, embaladas pelo clamor da população que via as torturas e os gritos dos condenados como algo empolgante e desejável (GRECO, 2016).

Nessa época, no processo evolutivo da pena e da prisão, começam a surgir as prisões de Estado e a prisão eclesiástica, que atuavam como exceção à regra da prisão com o fim de

cautela para aplicação de outras penas. A primeira destinava-se aos inimigos do poder real ou senhorial, que cometessem delitos de traição bem como aos adversários políticos. Nela estavam inseridas as modalidades de prisão custódia; onde o réu esperava a pena efetiva, que poderia ser, dentre outras, a morte, açoite e mutilações; e a prisão detenção, temporal ou perpétua, podendo haver o perdão real (VALDÉS *apud* BITENCOURT, 2004). Tais prisões em geral, eram construídas para finalidades diversas, não apresentando arquitetura adequada, como porões e outros locais pavorosos dos castelos. Dentre as mais afamadas estão a Torre de Londres, na Inglaterra e a Bastilha, em Paris, segundo Heting *apud* Bitencourt (2004).

O segundo tipo de prisão, a eclesiástica, veio a influenciar a ideia de reabilitação do recluso, configurando-se em um antecedente da prisão moderna e destinava-se a clérigos que se rebelavam em relação às ideias da igreja. O infrator era recolhido ao mosteiro, em ala isolada, para que por meio da penitência e oração buscasse arrependimento pelo erro e passasse a viver corretamente, denominava-se essa pena *detrusio in monasterium*, era indicada apenas para sacerdotes e religiosos infratores. Aos hereges a igreja destinava a pena *muris largus* (BITENCOURT, 2004).

Greco (2016) descrevendo sobre o aspecto violento desse tipo de prisão, afirma que:

Embora, à primeira vista, a prisão eclesiástica parecesse uma forma mais tranquila de cumprimento de pena, no século XII surgiram os chamados cárceres subterrâneos, que ficaram marcados pela expressão *Vade in Pace*, ou seja, “vá em paz”, uma vez que aqueles que neles entravam jamais saíam. O cárcere eclesiástico, no entanto, constituiu-se em um precedente muito importante para o que seria o futuro das prisões, que passaram a ter a finalidade precípua de segregação da liberdade do ser humano como pena imposta pelo Estado devido à prática de determinada infração penal. (GRECO, 2016, p. 102).

Todavia, a religião e o direito canônico influenciaram na evolução da pena, orientando as prisões modernas, induzindo o conceito de pena para cura da alma, “nas quais a reclusão tinha como objetivo induzir o pecador a arrepender-se de suas faltas e emendar-se graças à compreensão da gravidade de suas culpas” (BITENCOURT, 2004).

Na idade moderna, início do século XVI, o contexto sócio econômico na Europa era de pobreza e delinquência. Hans von Hentig, citado por Bitencourt (2004) fundamenta que:

Os distúrbios religiosos, as longas guerras, as destruidoras expedições militares do século XVII, a devastação do país, a extensão dos núcleos urbanos e a crise das formas feudais de vida e da economia agrícola havia ocasionado um enorme aumento da criminalidade em fins do século XVII e início do XVIII. Acrescente-se a isso a supressão dos conventos, o aniquilamento dos grêmios e o endividamento do Estado. Tinha-se perdido a segurança, o mundo espiritualmente fechado aos incrédulos, hereges e rebeldes tinha ficado para trás. Tinha de se enfrentar verdadeiros exércitos de vagabundos e mendigos. Pode-se estabelecer a sua procedência: nasciam nas aldeias incendiadas e nas cidades saqueadas, outros eram vítimas de suas crenças, vítimas atiradas nos caminhos da Europa. Era preciso defender-se desse perigo social, mas não era possível negar-lhe simpatia por razões

religiosas ou sociais, diante dos danos que os exércitos estrangeiros tinham feito” (HENTIG *apud* BITENCOURT, 2004, p. 15-16).

Bitencourt (2004) leciona que, com o alastramento da delinquência baseada na miséria provocada pela devastação originada dos conflitos, a pena de morte não se mostrou uma solução adequada para se aplicar a tantas pessoas, começa a surgir, de maneira efetiva, a prisão como pena, iniciando-se um movimento de construção de prisões organizadas para correção dos apenados. Afirma o autor que um agrupamento de minorias nas cidades se organizaram para defender-se da criminalidade e criaram, elas mesmas, instituições de correção.

A finalidade dessas instituições fincava-se na ideia de que o trabalho, a disciplina, o castigo corporal e a instrução religiosa recuperavam o delinquente, objetivando ainda desestimular a ociosidade na sociedade, além de fazer com que o preso autofinanciasse e pudesse gerar vantagem econômica. Embora a preferência penal estivesse confiada às penas corporais, capitais e pecuniárias, pode-se afirmar que nesse período foi pontuado o início da pena privativa de liberdade (BITENCOURT, 2004).

Foi a época onde se deu a aplicação da cruel pena de galés, uma espécie de prisão flutuante, onde os condenados a penas graves e prisioneiros de guerra eram acorrentados a bancos dentro dos navios onde eram obrigados a remar debaixo de chicotadas, fazendo com que o navio deslizesse sobre o mar, de acordo com a narrativa de Greco (2004).

Foucault (2010), fundamenta que na passagem dos séculos XVIII e início do XIX a nova definição legal do poder de punir apresenta-se como uma função geral da sociedade, exercida de modo igual sobre todos os seus membros, na qual cada um deles é igualmente representado. Entretanto, afirma o autor, ao fazer da detenção a pena por excelência, são colocados processos de dominação característicos de um tipo de poder, o da justiça que se diz igual e de um aparelho judiciário que se diz autônomo, mas que é investido pelas diferenças das sujeições disciplinares.

O autor Bitencourt (2004) afirma que as leis dessa época fomentavam procedimentos cruéis, com abundância de castigos corporais e pena de morte, cuja aplicação era arbitrariamente efetivada pelos juízes, assim, a partir do século XVIII as concepções de arbitrariedade começaram a ganhar enfrentamento de filósofos, moralistas e juristas, cujas obras se empenharam em criticar a legislação penal.

Eram as ideias iluministas, exaltadas na Revolução Francesa, defensoras das liberdades do indivíduo e dos princípios da dignidade do homem. Voltaire, Montesquieu e Rousseau, representantes dessas ideias, criticaram os excessos da legislação, defendendo a

proporcionalidade da pena ao crime, levando-se em consideração as circunstâncias pessoais do apenado e seu grau de malícia, produzindo a imagem de ser eficaz sobre o espírito dos homens, de modo menos cruel. Dentre os que influenciaram, de modo específico, a reforma do sistema punitivo, destacam-se Beccaria, Howard e Bentham (BITENCOURT, 2004).

As tentativas de fazer com que o condenado, após o cumprimento de sua pena, tivesse possibilidade de voltar ao convívio social, marcou o século XX e XXI, quando a busca pela ressocialização fez com que fossem implementadas políticas prisionais destinadas à capacitação do egresso, viabilizando que ele conseguisse uma ocupação lícita. Essas políticas, na maioria dos países, não lograram êxito, em razão da falta de mínimas condições para o cumprimento da pena de privação de liberdade (GRECO, 2016).

Neuman, mencionado por Greco (2016) resume a evolução da pena privativa de liberdade em quatro grandes períodos, listados no Quadro 1.

Quadro 1: Períodos da pena privativa de liberdade.

Período	Característica
Anterior à pena privativa de liberdade	A prisão constitui um meio para assegurar a presença da pessoa do réu ao ato judicial.
Exploração	O Estado adverte que o condenado constitui um apreciável valor econômico em trabalhos penosos; a privação de liberdade é um meio de assegurar sua utilização em trabalhos penosos.
Correcionalista e moralizador	Encarnado pelas instituições do século XVIII, e princípio do século XIX.
Readaptação social ou ressocialização	Sobre a base da individualização penal, o tratamento penitenciário e pós-penitenciário.

Fonte: Neuman apud Greco (2016), adaptado pelo autor (2017).

Acerca do legado da obra de Cesare Bonesana, o Marquês de Beccaria, têm-se que seus postulados marcaram o início da escola clássica de criminologia e do direito penal, sendo considerado um antecedente do conceito de defesa social, sobretudo por recomendar que melhor é prevenir o crime do que castigar o criminoso (COSTA *apud* Bitencourt, 2004). Em seu livro *Dos delitos e das penas*, publicado em 1764, Beccaria preocupou-se com a dignidade do ser humano, não quedando inerte ante o sofrimento dos cidadãos oprimidos pelo Estado (GRECO, 2016).

Beccaria detinha uma concepção utilitarista da pena, considerando-a para um objetivo preventivo especial e geral. O primeiro não foi conceitualmente desenvolvido por ele, quanto ao segundo afirmava que não precisava ser obtido através do terror, mas com a eficácia e certeza da punição (RODA, *apud* BITECOURT, 2004).

John Howard nascido entre 1724 a 1727, não se sabe ao certo, foi nomeado sheriff do condado de Bedford, na Inglaterra, em 1773, quando veio a se familiarizar com as misérias das prisões de sua época, fétidas amontoadas de pessoas jogadas como se fossem animais (GRECO, 2016). Dotado de forte sentido humanitário, jamais aceitou as condições em que se encontravam as prisões inglesas. Suas ideias foram vanguardistas, embora não tenham causado grandes transformações na realidade penitenciária de seu país (BITENCOURT, 2016).

As bases fixadas por Howard, em seu livro *Estate of prisons*, para um cumprimento de pena não agressivo aos direitos do homem são a higiene e alimentação, disciplina distinta para presos provisórios e condenados, educação moral e religiosa, trabalho, sistema celular mais brando (GRECO, 2016).

Jeremy Bentham, filósofo e jurista inglês, nasceu em Londres em 1.748, desenvolveu a ideia do princípio do utilitarismo, que se refletia na procura da felicidade para a maioria. Dessa forma, considerava que o homem sempre busca o prazer e foge da dor (BITENCOURT, 2004). Sustentou que o cidadão deveria obedecer aos mandamentos do Estado não pelo contrato social ao qual estava vinculado, fazendo alusão crítica à teoria do contrato social, mas sim porque a obediência contribuiria para a felicidade geral, que significava o interesse da comunidade como um todo, considerando que a desobediência levaria ao prejuízo de todos (GRECO, 2016).

Bentham propôs a reforma do sistema prisional por um modelo que preservasse a dignidade da pessoa humana, configurando-se no primeiro autor que se debruçou, de modo consciente, à importância da arquitetura penitenciária, exercendo influência nessa área, destacando-se pela elaboração do modelo panótico, que consistia em um prédio circular, de modo que toda a parte interior pudesse ser vista de um único ponto. Foucault criticou esse modelo afirmando que era um autêntico zoológico onde o animal era substituído pelo homem (BITENCOURT, 2004; GRECO, 2016).

O teórico afirmava que:

É uma grande qualidade da pena poder servir para a emenda do delinquente, não só pelo temor de ser castigado novamente, mas também pela mudança em seu caráter e em seus hábitos. Conseguir-se-á esse fim analisando o motivo que produziu o delito e aplicando-lhe uma pena adequada para enfraquecer tal motivo. Uma casa de correção para atingir esse objetivo de ser suscetível à separação dos delinquentes em diferentes seções para que possam ser adotados meios diversos de educação à diversidade do estado moral. (BENTHAM *apud* BITENCOURT, 2004, p.46-47).

Havia por parte de Bentham a insistência de que a pena era um meio para prevenir danos maiores à sociedade, estabelecendo uma finalidade para punição, diversa de uma mera

vingança pelo fato criminoso aplicado. Preocupa-se ainda com a assistência pós-penitenciária, defendendo um plano de assistência para o egresso, como parte do objetivo reabilitador. Afirmava que “seria uma grande imprudência jogá-los no mundo sem custódia e sem auxílios na época de sua emancipação; que podem ser comparados aos rapazes que enclausurados muito tempo acabam ficando livres da vigilância e do cuidado de seus mestres” (BENTHAM *apud* BITENCOURT, 2004, p. 48).

Relevantes são os comentários de Bitencourt (2004) sobre as condições criminógenas das prisões revelando que Bentham afirmava que elas apresentavam as melhores condições para infestar o corpo e a alma, constituindo-se em um lugar de circunstâncias inadequadas, ambiente ocioso, que tira dos réus sua honra e hábitos de trabalho. Detalhava quanto aos presos que:

(...) saem dali para serem impelidos outra vez ao delito pelo aguilhão da miséria, submetidos ao despotismo subalterno de alguns homens geralmente depravados pelo espetáculo do delito e o uso da tirania. Esses desgraçados podem ser sujeitos a mil penas desconhecidas que os irritam contra a sociedade, que os endurece e os faz insensíveis às sanções. Em relação à moral, uma prisão é uma escola onde se ensina a maldade por meios mais eficazes que o que nunca poderiam empregar-se para ensinar a virtude: o tédio, a vingança e a necessidade presidem essa educação de perversidade. (BENTHAM *apud* BITENCOURT, 2004, p. 49).

No entanto, Bentham não chegou a sugerir a supressão da prisão, ideia que vem se fortalecendo na atualidade. Outra contribuição do autor foi acerca da noção do que hoje se denomina subcultura carcerária, quando afirma que os homens segregados assimilam linguagem e costumes próprios, elaborando suas próprias leis, cuja autoria são dos mais audazes, malvados, temidos e respeitados (BITENCOURT, 2004).

2.1.2 Sistemas penitenciários clássicos

Bitencourt (2004) e Greco (2016) esclarecem que baseados nas concepções e ideias do final do século XVIII e século XIX, sobretudo os postulados de Beccaria, John Howard e Jeremy Bentham, surgiram os primeiros sistemas penitenciários nos Estados Unidos. No presente tópico são listados os principais sistemas e suas características mais emblemáticas. Dessa forma, os sistemas penitenciários que mais se destacaram foram o pensilvânico; auburniano; progressivo inglês, progressivo irlandês; e o de Montesinos.

O sistema pensilvânico, também chamado de Filadélfia ou celular, explicam Bitencourt (2004) e Greco (2016), teve suas primeiras experiências influenciadas por uma das mais famosas associações comunitárias da Filadélfia, nos Estados Unidos, a *Philadelphia Society for Alleviating the Miseries of Public Prison*, fundada em 1787. O modelo

arquitetônico das prisões desse sistema foi inspirado no panótico de Bentham, quanto ao modo de autuação, consistia em manter o preso isolado dos demais, sem trabalhar, receber visitas, estimulando-o à prática de leituras da Bíblia, apenas mantendo contato com oficiais e funcionários das prisões. Era um sistema severo que foi alvo de muitas críticas, já que impossibilitava a readaptação social do condenado em razão do isolamento, sendo comum haverem surtos psicóticos por parte dos presos.

O autor do sistema auburniano foi o capitão E. Lynds, homem qualificado como duro, inteligente e insensível aos sofrimentos dos presos, não crédulo na possibilidade de recuperação dos apenados (GARCÍA *apud* Greco, 2016). Originado com a construção da penitenciária de Auburn, no Estado de Nova York, em 1818, esse regime nasceu como crítica ao anterior (pensilvânico), sendo considerado menos rigoroso, já que permitia o trabalho dos presos, mas impunha aos detentos o respeito a um silêncio absoluto, ficando conhecido como *silent system*, os castigos corporais também permaneceram, fatos que lhe renderam críticas e a atribuição de desumano (GRECO, 2016).

O sistema progressivo inglês, surgido em 1840, desenvolvido pelo Capitão da Marinha Inglesa Alexander Moconochie, na Ilha de Norfolk, na Austrália, onde atuava como governador e resolveu modificar a filosofia das penitenciárias, motivado pelas atrocidades que testemunhou. O sistema consistia em estabelecer marcas ou vales (por isso ganhou o nome de *mark system*), que poderiam ser conquistados pelos condenados com base no trabalho, boa conduta e crime praticado. A depender do número de vales conquistados, o apenado poderia progredir, paulatinamente, em três estágios: o primeiro era o isolamento celular diurno e noturno, inspirado no modelo pensilvânico; o segundo era o trabalho em comum sob a regra do silêncio, baseado no modelo auburniano, recolhido a um estabelecimento chamado *public workhouse*, mantendo-se a segregação noturna; o terceiro estágio era a liberdade condicional, que concedia liberdade limitada ao condenado, por um tempo determinado, até que recebesse liberdade definitiva (BITENCOURT, 2004; GRECO, 2016).

O sistema progressivo irlandês criado por Walter Crofton, diretor das prisões na Irlanda, por volta de 1854, complementou o inglês incluindo mais uma fase às três anteriores mencionadas e mantendo as demais características daquele sistema. A inovação de Crofton foi inserida após a segunda etapa, sendo assim, depois da fase de reclusão e trabalho sob a regra do silêncio (2ª fase), o apenado era conduzido, se assim conseguisse o número de marcas suficientes, para o período intermediário (3ª fase incluída por Crofton), onde cumpria pena em prisões especiais, trabalhando ao ar livre, no exterior do estabelecimento, em atividades preferencialmente agrícolas, com disciplina mais suave e as prisões não tinham

muros nem ferrolhos, a 4ª fase era o livramento condicional equivalia à 3ª do modelo inglês (BITENCOURT, 2004).

Explica Bitencourt (2004), que os sistemas progressivos tiveram grande difusão e predomínio até as últimas décadas, porém sua efetividade tem sido questionada e sofreu consideráveis modificações no sentido de serem simplificados e flexibilizados.

O sistema de Montesinos foi assim denominado por causa de seu idealizador, o Coronel Manuel Montesino y Molina, diretor do presídio de San Agostin, na Espanha, em Valência, de 1835 a 1854. Pessoa dotada de consciência humanitária, Montesinos estampou na entrada do estabelecimento penal que governava que ali entrava o homem, porém o delito ficava na porta. Afirmava que o delito praticado pelo homem que adentrava à prisão havia ficado para trás e se inaugurava um novo tempo, com novas esperanças, de um melhor futuro, com a dignidade restaurada, não obstante tivesse que pagar pelo erro cometido, nas palavras de Greco (2016).

Afirma-se que Montesinos não ficou limitado à teoria, aplicando seus ensinamentos na penitenciária de Valência, onde impôs, nos dizeres de Bitencourt (2004), uma prática de total respeito pela pessoa do preso, não se aplicando a ele medidas ou tratamentos que fizessem recair sobre o tal uma nota de infâmia ou desonra sequer. Ele eliminou os castigos corporais e infamantes; implementou o trabalho remunerado do preso, proibiu o regime celular, que impedia o preso de socializar-se com os demais, favorecendo transtornos psicológicos; viabilizou as saídas temporárias dos presos, fato até então inusitado; introduziu uma espécie de liberdade condicional que reduzia um terço da condenação como recompensa pela boa conduta; introduziu no preso a corresponsabilidade pela segurança da prisão, eis que internamente não utilizavam cadeados.

O progresso de Montesinos em relação ao regime laboral do preso, não ignorou que o trabalho penitenciário não deveria ser especulativo, exclusivamente, mas, sobretudo, deveria se prestar como meio de ensinamento moral para o apenado. O desempenho da produção das indústrias da prisão foi tão significativa que gerou queixa nos comerciantes locais que eram preteridos ante a melhor qualidade dos itens fabricados pelos presos, fato que gerou pressão para que o método de Montesinos diminuísse sua eficácia (BITECOURT, 2004).

2.1.3 Finalidade da pena

Para dar lastro ao diagnóstico do sistema prisional sergipano é necessário abordar a questão das finalidades da pena. Greco (2016) afirma que o apontamento das funções da pena auxilia na crítica sobre o sistema prisional.

Aborda-se então as teorias absolutas ou retributivas da pena, as teorias relativas ou utilitaristas, bem como as teorias mistas e a escola da nova defesa social, em seus principais aspectos.

Mirabete (2007) leciona que as teorias absolutas, retribucionistas ou retributivas, tem o fim da pena como o castigo, significando afirmar que o castigo é suficiente para compensar o mal, não havendo preocupação com a recuperação do delinquente. A pena, então, é um fim em si mesmo. Essa concepção foi profícua no período do Estado absolutista, com o acúmulo de capital pela burguesia que se tornou importante, demandando medidas para proteger o capital auferido e atingir os ideais capitalistas. Baseava-se a ideia no ideal de igualdade formal perante as leis, inspiradas no liberalismo econômico (BITENCOURT, 2004).

As teorias relativas, utilitárias ou utilitaristas, defendiam que a pena detinha uma praticidade, uma finalidade, que se direcionava para uma prevenção geral, edificada sob o enfoque da intimidação, evitando que demais pessoas pratiquem crimes por se verem intimidados com o rigor da pena aplicada outrem. Havia também o enfoque de prevenção especial que consistia na neutralização daquele que praticou o ilícito penal através da segregação no cárcere (MIRABETE, 2007; GRECO, 2016).

Mirabete (2007) ainda sustenta a função mista ou eclética da pena, que resguarda o viés retributivo e preventivo, inserindo objetivos de educação e correção do apenado. Afirma ainda o autor a existência da escola da nova defesa social, que institui um movimento de política criminal humanista fundado na ideia de que a sociedade é protegida ao passo que se proporciona a adaptação do condenado ao meio social, repercutindo tais pensamentos em uma teoria ressocializadora.

É bastante pertinente a crítica de Greco (2016), quando afirma que o modelo de prevenção (geral ou especial) não faz com que a pena cumpra seus objetivos, na medida em que não impede a continuidade de práticas delitivas. Prova disso é que são encontrados diversos casos em que variados e em grande número os delitos são perpetrados dentro das prisões e a partir delas. Segundo o autor, grupos criminosos são organizados e chefiados de dentro do cárcere, administrando o comércio ilícito de entorpecentes dentre outras atividades

ilegais, além de ocorrerem homicídios e espancamentos praticados pelos presos em relação a outros detentos.

Greco (2016) vaticina, que a ressocialização é um ponto crítico no sistema prisional no Brasil, na medida em que os índices de reincidência demonstram que as estratégias de ressocialização não funcionam na maior parte dos Estados.

Michel Foucault (2010) alicerça, exemplarmente, que para qualquer das funções da pena se efetivem, as prisões têm que atender a alguns princípios, a saber: (1) princípio da correção, pelo qual qualquer detenção penal deve ter por função essencial a transformação do comportamento do indivíduo; (2) princípio da classificação, que indica que os detentos devem ser repartidos de acordo com a gravidade penal de seu ato, por sua faixa etária, disposições, técnicas de correção a serem utilizadas e fase de sua transformação; (3) princípio da modulação das penas, que prenuncia que as penas podem ser modificadas segundo a individualidade dos detentos e os resultados obtidos nos progressos e recaídas; (4) princípio do trabalho como obrigação e como direito, que informa o trabalho como peça essencial da transformação e da socialização progressiva dos detentos; (5) princípio da educação penitenciária, que informa ser a educação do detento uma precaução que deve ter o poder público em relação à sociedade e uma obrigação em relação ao detento; (6) princípio do controle técnico da detenção, informativo de que o regime da prisão deve ser controlado e assumido, em parte, por um pessoal especializado que detenha capacidades técnicas e morais de zelar pela boa formação do indivíduo; (7) princípio das instituições anexas, que reza o acompanhamento do encarceramento através de medidas de controle e de assistência até a readaptação definitiva do antigo detento, não sendo necessário apenas vigiá-lo na prisão e na sua saída, mas assisti-lo e dar apoio a fim de facilitar sua reclassificação.

2.2 A Execução Penal no Brasil

O presente seccionamento objetiva abordar aspectos determinados da execução penal no Brasil, na medida do necessário para instrumentalizar a análise de resultados de seccionamento posterior. Assim, as razões aqui expostas não têm o condão de exaurir todas as disposições a esse respeito nem abordar todos os dispositivos da lei de execução penal vigente.

Trilhando essa senda, Mirabete (2007) explica que a primeira tentativa de codificação das normas de execução penal no Brasil data de 1937, através do projeto elaborado por Cândido Mendes, Lemos de Brito e Heitor Carrilho. Esse projeto não foi à frente em razão das discrepâncias que detinha em relação ao projeto do código penal de 1940 que estava em elaboração. A existente necessidade de normas para regular a execução penal, já que os códigos penais e de processo penal vigentes não dispunham sobre isso, levou à aprovação da lei nº 3.274, de 2 de outubro de 1957, que dispôs sobre normas gerais do regime penitenciário, todavia carecendo de eficácia já que era desprovido de previsão sanções para eventuais descumprimentos de suas normas.

Ainda segundo o autor Mirabete (2007), em 1963 Roberto Lyra redigiu um anteprojeto de código de execuções penais que foi abordado por conta do contexto político de 1964, houve também a tentativa frustrada de elaboração de legislação penitenciária em 1970. Apenas em 1981 é que uma comissão de juristas, dentre eles, René Ariel Dotti e Miguel Reale Júnior, elaboraram um anteprojeto da nova lei de execução penal - LEP que veio a se concretizar, sem qualquer alteração significativa, na lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984.

A lei 7.210/84, vigente na atualidade, foi promulgada em sintonia com a Convenção Americana de Direitos Humanos, o pacto de São José da Costa Rica, firmado em 22 de novembro de 1969, que indica a finalidade das penas de privação da liberdade voltada para reforma e readaptação social dos condenados, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana (MIRABETE, 2007).

A LEP tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal, que impôs a pena privativa ou não da liberdade, medida de segurança, restrições de liberdade cautelares, ou qualquer outra medida restritiva diversa da prisão. Marcão (2010) defende que a legislação brasileira adotou a teoria mista ou eclética, tendo como alvo a natureza retributiva da pena, a prevenção e a humanização do apenado.

Para Mirabete (2004) a LEP, além do objetivo de cumprir o mandamento judicial, firma-se no princípio da defesa social, protegendo os bens jurídicos e reincorporando o autor

á comunidade, propiciando condições para a harmônica integração social do preso, ofertando regras mínimas para o seu tratamento.

Repise-se que o presente referencial teórico do estudo tem o condão de alinhar conceitos e esclarecimentos acerca de questões pautadas na análise de resultado. Assim, doravante serão enfrentadas pontuais disposições da LEP atinentes, exclusivamente, à questões analisadas posteriormente sobre o sistema prisional do Estado de Sergipe.

Assim, dispõe a referida lei garante em seu artigo 5º que os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal. Tal regramento é derivado de um mandamento constitucional (art. 5º, XLVI da CF) que prevê o princípio da individualização da pena. Mirabete (2007) ensina que a individualização é fundamental para que cada preso tenha o tratamento penitenciário adequado e específico.

É previsão legal (artigos 10 e 11) a assistência ao preso e ao internado objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, devendo o suporte se estender ao egresso. Essa assistência, em relação ao privado de liberdade, consiste no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas (assistência material).

Quanto à assistência a saúde, o indivíduo preso fica à mercê do Estado para que lhe socorra em relação aos eventuais problemas de saúde, já que não está livre para buscar esse tipo de auxílio, dessa forma a LEP (art. 14) estabelece a previsão de tal assistência. Respeitam-se as regras mínimas da Organização das Nações Unidas – ONU, firmada no primeiro congresso das Nações unidas para prevenção do crime e o tratamento de delinquentes (MIRABETE, 2007; MARCÃO, 2010).

Sobre a fertilidade do ambiente prisional para o desenvolvimento de doenças, vale citar o ensinamento de Mirabete (2007), quando afirma que:

A atmosfera opressiva, resultante da interação de sentimentos e estados psicológicos negativos, como, por exemplo, vingança, rancor, tristeza, desconfiança, aflição, medo etc.; frustrações de ordens diversas, como, por exemplo, alimentares, afetivas, sexuais, de trabalho etc., não compensadas; más condições de higiene, alimentação, vestuário etc., que são capazes de provocar ou desencadear não só doenças somáticas, mas também perturbações e/ou doenças psíquicas e/ou psicossomáticas. (MIRABETE, 2007, p. 69).

A assistência jurídica se destina a presos que não tem forças financeiras para constituir advogado; já a assistência educacional sendo obrigatório o ensino de segundo grau, materializa a exigência do art. 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem⁵ que

⁵ Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data.

estabelece o direito de todo homem à instrução gratuita, minimamente, nos graus elementares e fundamentais, conforme as lições de Marcão (2010).

A assistência social e religiosa também visa cooperar para o amparo da pessoa privada de liberdade a fim de que não volte a cometer ilícitos. Em relação à assistência ao egresso, visa o suporte à pessoa que cumpriu pena e encontra-se estigmatizada por ter integrado o sistema prisional falido e cheios de vícios, a fim de que evite a reincidência (MARCÃO, 2010).

Interessa pontuar que de acordo com o Art. 25 (LEP) a assistência ao egresso consiste:

- I - Na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade;
 - II - Na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses.
- Parágrafo único. O prazo estabelecido no inciso II poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego.
- Art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei:
- I - O liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento;
 - II - O liberado condicional, durante o período de prova.
- Art. 27. O serviço de assistência social colaborará com o egresso para a obtenção de trabalho.

Dentre os órgãos da execução penal, a lei 7.210/84 prevê a existência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, sediado em Brasília e subordinado ao Ministério da Justiça (art. 62 e seguintes). O Conselho, integrado por pessoas com expertise na área de direito penal, processo penal, penitenciário e saberes correlatos, tem as atribuições dentre outras, propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária. Mirabete (2004) ensina que o CNPCP tem a função de planificar e uniformizar a execução da pena no território nacional.

O juiz da execução penal é órgão da execução penal para jugar questões relativas ao curso do cumprimento da pena, como a declaração de extinção da punibilidade, unificação e soma das penas, progressão e regressão de regime, detração e remição, dentre outros fatos incidentais ao cumprimento da pena. O juiz também atua na atribuição de correição das instituições penais, fiscalizando o correto funcionamento dos presídios podendo até interditá-los. Os artigos 65 e 66 da LEP trazem essa previsão. Sobre esse tema explica Mirabete que:

[...] a natureza jurídica da execução penal não se confina no terreno do direito administrativo e a matéria é regulada à luz de outros ramos do ordenamento jurídico, especialmente o direito penal e o direito processual penal. Há uma parte da atividade da execução que se refere especificamente a providências administrativas e que fica

a cargo das autoridades penitenciárias e, ao lado disso, desenvolve-se a atividade do juízo da execução ou atividade judicial da execução. (MIRABETE, 2007, p. 20).

Como órgão executivo da política penitenciária nacional está o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça, atuando como apoio administrativo e financeiro para o CNPCP. Trata-se o DEPEN de um órgão superior de controle, destinado a instrumentar a aplicação da lei de execução penal, viabilizando condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico com harmonia e homogeneidade, na ceara prisional (MIRABETE, 2007). Silva e Boschi *apud* Mirabete (2007), expressam que a fiscalização da União em relação à aplicação das normas penitenciárias em caráter geral, não deixa comprometida a autonomia dos estados em relação à custódia de presos. Sobre o DEPEN, assim dispõe a lei 7.210/84:

Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.

VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

Os artigos 73 e 74 da LEP prevê a criação do departamento penitenciário local ou órgão similar, com a função de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação pertencente.

Por mais avançadas e dotadas de investimentos que sejam a arquitetura, o aparelhamento da estrutura prisional e os meios econômicos que a financiem, o sistema prisional não logra êxito em conceder nova e melhor conformação à vida do indivíduo preso se não contar com um corpo de funcionários dotados de competência e imbuídos de sua alta missão social (GUZMAN *apud* MIRABETE, 2007). Nesse sentido, a lei de execução penal afirma (artigos 77), que a escolha do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais.

Acerca das quatro tipologias retro mencionadas, Mirabete (2007) indica que o pessoal administrativo inclui diretores de unidades carcerárias, subdiretores, chefes de

serviço, chefes de seção, oficiais de administração, dentre outros; o pessoal especializado ou técnico inclui, dentre outras categorias, médicos, enfermeiros, farmacêuticos, assistentes sociais e psicólogos; pessoal de instrução técnica inclui professores, educadores e mestres de ofício, dentre outros; o pessoal de vigilância engloba a guarda interna e externa das unidades prisionais (MIRABETE, 2004).

O autor Mirabete (2004) leciona que a ocorrência de baixo nível cultural de guardas prisionais e a ausência de critérios de seleção cria vulnerabilidade no sistema prisional, sendo primordial que haja vocação, preparo profissional e seleção adequada a fim de excluir candidatos de maus antecedentes. Afirma que o pessoal penitenciário deve ter estabilidade no emprego, que dependa unicamente da sua conduta e da eficácia do seu trabalho e aptidão, percebendo remuneração adequada. Sobre a formação e qualificação dos servidores, o autor fundamenta que o quadro de funcionários prisionais deve observar a integridade, humanidade e aptidão profissional, devendo receber formação específica em cursos ministrados nas escolas penitenciárias, que devem valer, nos termos do artigo 77, § 1º, para progressão ou ascensão funcional do servidor.

Em linha com as previsões da LEP, no âmbito federal foi criada pela lei no 10.693, de 25 de junho de 2003 a carreira de agente penitenciário federal para exercício das atividades de atendimento, vigilância, custódia, guarda, assistência e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais federais e das atividades de natureza técnica, administrativa e de apoio a elas relacionadas.

Posteriormente, a lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, criou os cargos, no âmbito do sistema penitenciário federal, de especialista federal em assistência à execução penal, e de técnico federal de apoio à execução penal, complementando o quadro de servidores penitenciários.

O artigo 83 afirma que o estabelecimento penal deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva, local destinado a estagiários e estudantes e, no caso de estabelecimento feminino, local para berçário. Esse dispositivo, segundo Marcão (2010), está em linha com as outras disposições que garantem aos presos a assistência social, à saúde, educação, trabalho, sendo um verdadeiro instrumento para materializar tais ações.

A lei 13.190 de 2015 introduziu na LEP os artigos 83 – A e 83 – B, que tratam sobre a execução indireta de determinados serviços no sistema prisional, diz os dispositivos, literalmente que:

Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente:

I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos;

II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais.

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente:

I - classificação de condenados;

II - aplicação de sanções disciplinares;

III - controle de rebeliões;

IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Textualmente a LEP não incluí a atividade de segurança prisional como objeto de terceirização, tanto é que no âmbito do Governo Federal há uma carreira consolidada de servidores penitenciários, conforme demonstrado parágrafos acima.

Pelo teor legal, ficam disponíveis para execução indireta, portanto terceirizada ou privatizada, os serviços instrumentais e complementares, excluídas as atividades que envolvem poder de polícia.

Greco (2016) entende que para além das funções complementares e instrumentais do sistema prisional, a exemplo dos serviços de fornecimento de alimentação, copeiragem, reprografia, informática e manutenção predial, é possível terceirizar a segurança interna dos estabelecimentos penais, a ser realizada por pessoal contratado pela empresa terceirizada ou que fazem parte do seu corpo de empregados.

Nesse ponto, a pesquisa não se filia ao pensamento de Greco (2016), adotando, portanto, os ensinamentos de Mirabete (2007), citado em outros parágrafos nesse tópico, que afirma que o pessoal penitenciário deve ter estabilidade no emprego, que dependa unicamente da sua conduta e da eficácia do seu trabalho e aptidão, percebendo remuneração adequada. A estabilidade vaticinada por Mirabete está ligada, portanto, à prerrogativa ofertada no acesso por concurso público e oposta a terceirização. No mesmo viés estão as legislações federais que criam as carreiras públicas de servidores prisionais, adrede citadas, por acesso através de concurso público, materializando as exigências da lei de execução penal, confirmando a exclusão dessa temática do rol de serviços passíveis de execução indireta ou terceirização.

Há previsão na LEP (art. 84), para separação dos presos provisórios em relação aos condenados. A lei 13.167 de 2015 inseriu que dentre os presos provisórios deve haver separação pelos critérios de acusação de crimes a eles imputados, agrupando os acusados pela

prática de crimes hediondos ou equiparados, os acusados por crimes cometidos com violência e grave ameaça à pessoa e os acusados pela prática de outros crimes ou contravenções diversas das já apontadas.

A mesma inserção na LEP trazida pela lei 13.167 de 2015 indica que os presos condenados deverão ser separados, da seguinte forma:

Art. 84

(...)

§ 3º Os presos condenados ficarão separados de acordo com os seguintes critérios:

I - condenados pela prática de crimes hediondos ou equiparados;

II - reincidentes condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

III - primários condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

IV - demais condenados pela prática de outros crimes ou contravenções em situação diversa das previstas nos incisos I, II e III.

Mirabete (2004) indica que a separação dos presos em grupos homogêneos facilita o tratamento penitenciário e a aplicação de medidas de vigilância específica para cada agrupamento. Argumenta também o autor, que a separação entre presos provisórios e condenados, já que ao primeiro incide a presunção de inocência, sendo passível de absolvição, portanto devem estar separados dos que incontestavelmente praticaram crimes.

O CNPCP, de acordo com o artigo 85 da LEP, determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades. O dispositivo visa inibir a superlotação dos presídios brasileiros, que constitui um dos mais graves problemas penitenciários. A violação da regra sobre a capacidade de lotação pode ser passível de interdição do estabelecimento penal nos termos do artigo 63, VIII da LEP.

Dos artigos 87 a 104 da lei de execuções penais estão postas as previsões legais para cada tipo de estabelecimento penal que deve existir, descrevendo suas finalidades. Para facilitar o entendimento, segue o quadro nº 2, fazendo constar, resumidamente o tipo de estabelecimento, finalidade e previsão legal.

Quadro 2: Tipos de estabelecimentos penais de acordo com a LEP.

Tipo de estabelecimento	Finalidade	Previsão legal
Penitenciária	Destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado	Art. 87 da LEP
Colônia agrícola, industrial ou similar	Destina-se ao cumprimento da pena em regime semiaberto	Art. 91 da LEP
Casa do Albergado	Destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana	Art. 93 da LEP
Centro de Observação	Destina-se a realização de exames gerais e o criminológico, cujos resultados serão encaminhados à Comissão Técnica de Classificação	Art. 96 da LEP
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico	Destina-se aos inimputáveis e semi-imputáveis (pessoas que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento – art. 26 do Código Penal)	Art. 99 da LEP
Cadeia Pública	Destina-se ao recolhimento de presos provisórios.	Art. 102 da LEP

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), adaptado da lei de execução penal (1984).

A disposição dos estabelecimentos penais está em sintonia com o artigo 5º, XLVIII da Constituição Federal, que determina o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, idade e o sexo do apenado. Marcão (2010), explica que a separação dos reclusos por categoria atende á regras internacionais, especialmente as disposições do primeiro congresso das Nações Unidas para prevenção do crime e o tratamento dos delinquentes, em 1995.

Pelas lições do artigo 88 condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório, resguardando-se a salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana. Afirma a lei que a área mínima da cela deve ser 6,00m².

A execução penal no Brasil é progressiva, como dito no artigo 112, a pena privativa de liberdade será executada com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, respeitadas as normas que vedam a progressão.

O artigo 126 determina que o condenado cumpridor de pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena, na razão de 1 dia pena a cada 12 horas de frequência escolar, divididas no mínimo em 3 dias. Para as atividades laborais, 1 dia de pena é reduzido a cada 3 dias de trabalho.

A lei 12.258 de 2010 inseriu na LEP os artigos 146 – A e 146 – B, dispondo sobre a possibilidade e regulamentação da fiscalização por monitoração eletrônica na saída

temporária do preso do regime semiaberto e na hipótese de determinação de prisão domiciliar, quando necessário e adequado. A lei informa que o condenado deve ser instruído acerca dos cuidados que deverá adotar com o equipamento eletrônico, deve receber visitas do servidor responsável pela monitoração, além de receber seus contatos e cumprir orientações, além de zelar pela integridade do dispositivo.

A determinação legal indica que comprovada a violação dos deveres do monitorado eletronicamente o juiz poderá regredir o regime e ou revogar a saída temporária, em caso de preso condenado, ou revogação da prisão domiciliar, tudo perpassando pela ampla defesa e contraditório.

Oliveira (2007) afirma que o sistema de monitoramento eletrônico é feito através de um sinalizador GPS, que é um acrônimo, significando em inglês *Global Positioning System* e em português Sistema de Posicionamento Global. Através do GPS é possível saber a nossa localização exata no planeta.

O autor explica que essa tecnologia foi desenvolvida há mais de 30 anos, pelo governo dos Estados Unidos da América, especificamente pelo Departamento de Defesa. Foram lançados para a órbita vários satélites com o objetivo de ultrapassar as limitações dos sistemas de localização, que eram utilizados até aquele momento.

Nos Estados Unidos, através do juiz Jack Love, do Estado do Novo México, é apontado como o precursor da ideia que, atualmente, vem sendo utilizada em vários países, inclusive em alguns Estados brasileiros. A fonte de inspiração para o magistrado foi uma edição de *Amazing Spider-Man* de 1977, onde o rei do crime havia prendido um bracelete ao homem-aranha, a fim de monitorar seus passos pelas ruas de Nova York (OLIVEIRA, 2007).

Com essa inspiração, esclarece Oliveira (2007) o juiz Jack Love achou que a ideia poderia, efetivamente, ser utilizada no monitoramento de presos, razão pela qual procurou seu amigo Mike Gross, técnico em eletrônica e informática, a fim de persuadi-lo a produzir os receptores que seriam afixados nos pulsos, tal como havia visto na história do Spider-Man.

Em 1983, após ter realizado, durante três semanas, testes em si mesmo com o bracelete, o Juiz determinou o monitoramento de cinco delinquentes na cidade de Albuquerque, a maior cidade do Estado do Novo México. Nascia, dessa forma, a *National Incarceration Monitor and Control Services*, a primeira empresa a produzir instalações eletrônicas destinadas ao controle de seres humanos (OLIVEIRA, 2007).

Greco (2016) afirma que atualmente existem quatro opções técnicas de monitoramento eletrônico, para aplicação em pessoas, que podem ser utilizadas de modo discreto: pulseira; tornozeleira; cinto; e microchip.

2.2.1 Circunstâncias críticas da pena de prisão

A tese do fator crimínogeno da prisão, explicado por Bitencourt (2004), revela que ao invés de inibir a prática de crimes há seu estímulo, não havendo benefício para a recuperação do apenado que está exposto a vícios e degradações. O autor classifica os fatores crimínogenos das prisões em materiais, psicológicos e sociais.

Os fatores materiais estão relacionados à desassistência à saúde, as deficiências nos alojamentos e na alimentação, que favorecem a tuberculose, doença facilmente encontrada nas prisões, além das más condições de higiene, falta de circulação de ar, humidade de odores que causam náuseas. Acrescente-se que nas instalações prisionais modernas também há prejuízos à saúde dos presos, danificando a condição físico-psíquica do interno, pelo favorecimento ao ócio, a ausência de trabalho e lazer (BITENCOURT, 2004).

Concernente aos fatores psicológicos, Bitencourt (2004) informa a prisão, *per si*, é um lugar onde há dissimulação e mentira, que cria um automatismo de astúcia, fonte da prática de delitos de furto, jogos de azar, estelionatos e tráfico de drogas, dentre outros. Dessa forma, ainda segundo o autor, o ambiente carcerário, cria uma delinquência com o potencial de aprofundar o indivíduo nas suas tendências criminosas, pela má aplicação da disciplina. O curso da vida no estabelecimento penal cultiva o amadurecimento criminoso.

No tocante aos fatores sociais, “a segregação de uma pessoa do seu meio social ocasiona uma desadaptação tão profunda que resulta difícil conseguir a reinserção social do delinquente, especialmente na pena superior a dois anos” (RICO *apud* BITENCOURT, 2004, p. 159), ressaltando-se que o isolamento aliado à chantagem feita pelos companheiros de cela possibilita a incorporação definitiva ao mundo do crime (BITENCOURT, 2004).

A fim de equilibrar a tese da prisão como fator crimínogeno, Bitencourt (2004) discerne que a experiência na prisão não exerce influência idêntica sobre cada indivíduo preso, identificando que delinquentes ocasionais ou acidentais tem maior capacidade de resistência às influências da comunidade prisional, havendo ainda o viés de que o retorno ao crime tem a ver com a personalidade do criminoso e não com o fato de ter sido preso.

Bitencourt (2004) afirma que não há precisão do alcance da prisão como fator crimínogeno, sobretudo em relação à personalidade do indivíduo, as experiências que vivenciou antes da prisão, ou o meio social que será inserido quando for liberado. Arremata o autor que a falta de exatidão sobre esse aspecto demanda prudência nas avaliações.

Os ensinamentos do sociólogo americano Erving Goffman, citado por Bitencourt (2004), alicerça que toda instituição absorve parte do tempo das pessoas ali inseridas, que

passam a viver num mundo particular, entretanto, quando a tendência absorvedora da instituição se exacerba, têm-se a instituição total. A prisão, ainda segundo Goffman *apud* Bitencourt (2004) é um dos tipos de instituição total, organizada para proteger a comunidade contra os que intencionalmente constituem perigo para os que a compõem, não focalizando o bem-estar dos presos, de maneira imediata.

Goffman aponta que as características principais da instituição total são:

- 1ª) Todos os aspectos da vida desenvolvem-se no mesmo local sob o comando de uma única autoridade.
- 2ª) Todas as atividades diárias são realizadas na companhia imediata de outras pessoas, a quem se dispensa o mesmo tratamento e de quem se exige que façam juntas as mesmas coisas.
- 3ª) Todas as atividades diárias encontram-se estritamente programadas, de maneira que a realização de uma conduz diretamente à realização de outra, impondo sequência rotineira de atividades baseadas em normas formais explícitas e em um corpo de funcionários.
- 4ª) As diversas atividades obrigatórias encontram-se integradas em um só plano racional, cujos propósitos são conseguir os objetivos próprios da instituição. (GOFFMAN *apud* BITENCOURT, 2004, p. 165).

Continuando-se esposado nas lições de Goffman, Bitencourt (2004) esclarece o antagonismo existente na instituição total entre o pessoal e o interno:

Esse antagonismo expressa-se por meio de rígidos estereótipos: o pessoal tende a julgar os internos como cruéis, velhacos e indignos de confiança. Os internos, por sua vez, tendem a considerar o pessoal petulante, despótico e mesquinho. O pessoal tem um sentimento de superioridade em relação aos internos e estes tendem a sentir-se, mesmo inconscientemente, inferiores àqueles, débeis, censuráveis e culpados. (GOFFMAN *apud* BITENCOURT, 2004, p. 166)

Além disso, “a instituição total produz no interno, desde que nela ingressa, uma série de depressões, degradações, humilhações e profanações do ego. A mortificação do ego é sistemática, embora nem sempre seja intencional” (GOFFMAN *apud* BITENCOURT, 2004, p. 166).

Apontadas como graves agressões à personalidade do recluso é a violação completa da intimidade do indivíduo preso, na medida em que durante o processo de admissão seus dados e sua conduta pregressa são recolhidos, registrados e arquivados pela autoridade penitenciária, há a invasão de todo o universo íntimo do custodiado, na esfera psíquica e pessoal, dentre outras. A intimidade também desaparece na rotina diária do detento, eis que ele nunca está só, mantendo-se na companhia obrigatória de pessoas não amigas, fato tão angustiante quanto o isolamento permanente. A quebra da intimidade atinge até as satisfações fisiológicas através do uso de dormitórios e latrinas coletivas e abertas (BITECOURT, 2004).

Deficiências recorrentes na maioria dos sistemas penitenciários são alistadas por Bitencourt (2004): 1ª) ociosidade predominante e ausência de programa de tratamento que viabilize a ressocialização; 2ª) falta de orçamento, na medida em que o financiamento do

sistema penitenciário não é considerado necessidade prioritária, exceto quando ocorre graves motins; 3ª) pessoal técnico despreparado, sem garantia de emprego ou sem carreira organizada, com o predomínio do imprevisto e empirismo. A análise da presente pesquisa está delineada de modo a aferir dados desses aspectos.

Merecem destaque, a fim de contextualizar os fatores críticos nas prisões, as tragédias ocorridas dentro do sistema carcerário ocorridas no século XX com a morte de presos, agentes públicos, como informa Greco (2014), citando Oliveira que lista alguns dos principais acontecimentos:

- a. A morte de 43 presos, por policiais, na Penitenciária de Attica, em New York, em dezembro de 1971;
- b. O motim, em fevereiro de 1995, na Penitenciária Central de Argel, que culminou com a morte, por policiais, de 96 presos liderados por ativistas pertencentes ao grupo Armado Islâmico, que lutava contra o Governo da Argélia;
- c. O massacre da Prisão de Carandiru, em 2 de outubro de 1992, resultando na morte de 111 presos, por integrantes da Polícia Militar de São Paulo;
- d. A matança, por policiais, de 290 presos ligados ao Movimento Sendero Luminoso, em abril de 1996, no Peru, nas Prisões de Santa Bárbara, San Pedro e El Frontón;
- e. O morticínio de 450 prisioneiros árabes, tchetchenos e paquistaneses, todos seguidores do Fundamentalismo Islâmico da Etnia do Taleban, em novembro de 2001, na Penitenciária de Mazar – e - Sharif, no Regime da Aliança do Norte, que à época contou com o apoio bélico dos E.U.A. e da Inglaterra, interessados na caçada a Osama Bin Laden, Líder da Organização Terrorista Al Qaeda (...). (OLIVEIRA *apud* GRECO, 2016, p. 167)

Atentando-se para a questão prisional no Brasil, Adorno e Salla (2007) afirmam que na maior parte das prisões do país, inclusive nas intituladas como de segurança máxima, os controles sobre a massa carcerária são considerados frouxos, incapazes para conter a organização dos presos, as atividades ilegais, as revoltas e fugas. Explica o autor que:

A insuficiência da segurança dinâmica – isto é, as atividades que favorecem a manutenção da ordem interna, como o trabalho, a educação, esporte, lazer, atividades culturais – acaba por contrapor e anular as expectativas depositadas no endurecimento da disciplina e da contenção do comportamento dos presos (ADORNO; SALLA, 2007, p. 23)

Adorno (2008) afirma que um fenômeno, do sistema prisional brasileiro é a ampliação da oferta de vagas que levou ao encarceramento em massa, notadamente das lideranças do narcotráfico além de outras modalidades de crime, levando para dentro das prisões o crime organizado.

A articulação dentro dos presídios de grupos criminosos passou a interferir na dinâmica da gestão das unidades prisionais, com a inserção de mecanismos legais na tentativa de desarticular as agremiações criminosas, mas sem obter êxito (DIAS, 2009).

Em 2006 o líder do PCC, no Estado de São Paulo, comandou rebelião simultânea em 73 presídios paulistas, com a farta ocorrência de agressões e ataques contra agentes públicos,

mormente policiais e agentes penitenciários, mas também contra civis, prédios privados, como bancos, além dos públicos, como postos policiais. Houve vários incêndios de veículos de transporte público como ônibus. Atrelado a tudo isso, foram registrados entre 12 e 20 de maio de 2006, ápice dos acontecimentos, 439 mortes por arma de fogo, número elevado que delineia o cenário de excepcionalidade dessa época (ADORNO; SALLA, 2007).

Em 2015 uma rebelião na Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, conhecida como presídio urso branco, em Porto Velho, Rondônia, mais de 190 pessoas foram mantidas reféns e 16 presos foram assassinados por seus companheiros de cela, com requintes de crueldade demonstrados através de execuções, decapitações e esquartejamentos de detentos, praticados do alto da caixa d'água do presídio à vista de familiares que acompanhavam os fatos pelo lado de fora, com relatos de que presos jogaram futebol com a cabeça de outro detento (GRECO, 2016).

Complementa Greco (2016), listando que em 2013 no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Estado do Maranhão, 60 presos foram mortos em rebeliões ocorridas ao longo do ano. Observando-se que entre os anos de 2010 e 2014 houve registros de dezenas de presos mortos ou mutilados.

Do modo demonstrado, as análises do sistema prisional brasileiro trazem à tona condição carcerária marcada pela superlotação, torturas, ausência de assistência médica e odontológica. É constatada a violência de agentes públicos em relação aos presos e dos presos entre si, com a impunidade prevalecendo. As oportunidades de trabalho, educação profissionalização e lazer são escassas. Excepcionam-se parte das prisões femininas, que são excluídas de muitos dos aspectos terríveis encontrados nas unidades masculinas (CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013).

Cruz, Souza e Batitucci (2013) alertam a premência na melhoria dos presídios, apontando a necessidade de reduzir os níveis de superlotação, melhorar as condições gerais de assistência, prevenir abusos entre presos, facilitar o contato com a família, encorajar a reabilitação e favorecer atividades produtivas, dentre outras necessárias medidas.

A assistência jurídica é problema latente no sistema prisional brasileiro, não havendo suficiente número de defensores públicos para fazerem a defesa daqueles que já se encontram presos e que teriam direito a algum benefício legal, a exemplo de saídas temporárias, progressão de regime, livramento condicional, sendo até constatados presos com penas cumpridas que não conseguem um alvará de soltura expedido pela Justiça Criminal (GRECO, 2016).

A ausência de separação entre presos considerados perigosos e outros que caberiam

substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos, colocando dentre do convívio carcerário pessoas com experiências delituosas de graus diferentes em um mesmo ambiente (GRECO, 2016).

Fischer e Adorno, citados por Adorno e Salla (2007), ratificam que as prisões no Brasil, com breves momentos de exceção, sempre apresentaram deterioradas condições de habitabilidade com superlotação, privações materiais, violência e arbitrariedades. Os autores historicam que desde meados do século passado, as políticas penitenciárias seguem diretrizes reativas e emergenciais, instigadas pelo aumento do crime, rebeliões e fugas provocadas pelas duras condições de encarceramento, nesse sentido, complementam que:

[...] a instabilidade das instituições prisionais sempre a reboque de mudanças inesperadas em suas direções, o que gera inquietações na massa carcerária, fonte freqüente de levantes e motins. Não é estranho que, nesse cenário de pobre inovação, as intervenções do poder público sejam insatisfatórias para enfrentar problemas acumulados no tempo, limitando-se à expansão da oferta de vagas (FISCHER; ADORNO *apud* ADORNO; SALLA, 2007, p. 18)

Diante do contexto de problemas do sistema prisional brasileiro, Mirabete (2007) alerta fundamentando que o tratamento degradante coopera para o embrutecimento da pessoa privada de liberdade, contribuindo para que ao sair do cárcere retorne em condições piores, trazendo mais malefícios à sociedade. Não havendo prisão perpétua e pena de morte em no ordenamento jurídico do Brasil, é certo que os que se encontram cumprindo pena, retornarão a conviver no seio social, com paradigmas de violência muito piores do que os que antes tinham.

Destarte, do contexto apresentado, infere-se que segurança, lei, ordem, e justiça não podem ficar à mercê de pressões do senso comum, de interesses políticos circunstanciais, nem de interesses corporativos dos encarregados na contenção do crime e da violência. Afirma-se que decidir bem exige sabedoria técnica, proporcionalidade e justiça na tomada de decisões, somados à responsabilidade ética (ADORNO; SALLA, 2007).

2.3 Políticas Públicas para o Sistema Prisional Brasileiro

Nesta fase são delineados conceitos de políticas públicas, bem como é abordado o aspecto de suas análises, para depois adentrar na temática das políticas públicas para o sistema prisional.

2.3.1 Conceituação de políticas públicas

O ponto de partida para o estudo das políticas públicas implementadas no sistema penitenciário sergipano é delimitar o alcance da expressão “políticas públicas”. Embora a ideia tenha germinado nos anos 1950, apenas na década de 1980 é possível visualizar o progressivo fortalecimento da atuação estatal guiada pelo ideário de implementação de políticas públicas (SARAVIA, 2007). Essa relativa juventude estimula um contexto propício à multiplicidade de conceituações de políticas públicas. O Quadro 03 consolida algumas dessas definições.

Quadro 3: Definições de políticas públicas.

Autor	Definição de políticas públicas
Dye (<i>apud</i> Hawlett; Ramesh; Perl, 2013)	Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer.
Jenkins (<i>apud</i> Hawlett; Ramesh; Perl, 2013)	Conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.
Saravia (2007)	Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.
Grau (<i>apud</i> Gonçalves, 2006)	Conjunto de todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social.
Bucci (<i>apud</i> Gonçalves, 2006)	Programas de ação governamental voltados à concretização de direitos.
Arzabe (<i>apud</i> Gonçalves, 2006)	Conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado em Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Gonçalves (2006).

Em estudo específico acerca dos ciclos e subsistemas de políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) apontam que:

Apesar da multiplicidade de conceitos para a expressão políticas públicas, todas [definições] postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos

tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcançá-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao (s) objetivo (s).

Sobre o conceito sucinto de Dye (1972 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), que descreve apolítica pública como “tudo que o governo decide fazer ou deixar de fazer”, há três aspectos dignos que merecem destaque. Primeiro, que o agente primário da *policy-making* é um governo, denotando que as decisões de cunho privado, que tenham ou não fim lucrativo, tais como empresas e entidades filantrópicas, por elas mesmas, não podem estabelecer políticas públicas. Nessa perspectiva, as políticas públicas são “públicas” - e não privadas ou apenas coletivas. Seu caráter de “público” é impresso pelo viés imperativo, de ações revestidas da autoridade soberana do poder público, como explica Rua (1998). Essa definição ilustra bem a questão do sistema prisional, eis que é uma área de atuação do Estado que reflete seu poder coercitivo, que o exerce de forma privativa e indelegável.

Outro importante aspecto é que há o envolvimento de uma decisão de fazer ou não fazer alguma coisa em relação a um problema, decisão esta por parte de um agente público, seja ele por mandato eletivo ou não. A política pública destina-se a produzir efeitos da determinação consciente de um governo, isso indica que as consequências não intencionadas de uma política não são consideradas política pública, mas um subproduto, não esperado, que pode ser positivo ou negativo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Uma conceituação, mais ampla que a de Dye, é ofertada por Jenkins (1978 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8), que define política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. Jenkins trata a *policy-making* como um processo dinâmico, reconhecendo explicitamente que é um conjunto de decisões inter-relacionadas, ampliando Dye, cuja conceituação limitava-se a resumir o conceito em uma decisão.

Souza (2006) define política pública como sendo o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação. Portanto, é através da política pública que se distingue o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz.

As definições apresentadas no Quadro 3 sofrem críticas de autores que discordam do protagonismo do Estado enquanto ator fomentador de políticas públicas. Dias e Matos (2012) instigam o debate ao questionarem a amplitude do termo público. Para os autores, independentemente do tamanho da comunidade (podendo ser uma pequena vila ou um país), “as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas

privados” (DIAS; MATOS, 2012, p. 11). Em outras palavras, a adjetivação *pública* apresenta-se como um termo de contraposição a ideia de privado ou individual.

Segundo Secchi (2016) política pública é uma ciência, cujo campo de estudos se desmembrou das ciências políticas. Para o autor, políticas públicas “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2010, p. 2). Diferentemente dos autores que adotam uma concepção estadista para delimitar o teor de público, Secchi defende uma abordagem multicêntrica, diferenciando políticas governamentais (implementadas pelo Estado) de políticas públicas, porquanto o caráter público da política não é determinado pela personalidade jurídica do tomador de decisão, mas pelo fato de ser correspondente a um problema que é público. Nesse sentido, uma política é considerada pública quando é destinada ao enfrentamento de um problema público, coletivamente relevante.

Entretanto, importa ressaltar que, em virtude da centralidade do Estado na elaboração de políticas públicas, inclusive por ser o poder público o detentor do monopólio da força legítima e do controle dos recursos públicos, as políticas governamentais são o grupo de políticas públicas de maior relevância e, portanto, são frequentemente objeto de pesquisa dos estudiosos da área (SECCHI, 2010).

No mesmo sentido, o enfoque do presente trabalho é voltado justamente para as políticas governamentais, particularmente, para as políticas públicas destinadas ao sistema penitenciário brasileiro, que possuem o poder público como protagonista.

Segundo Secchi (2016, p.5), “política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros”. Exemplificando quanto ao objeto de estudo da pesquisa, um dos instrumentos que materializam as políticas públicas do sistema prisional é a Lei de Execuções Penais – LEP (Lei nº 7.210/84).

Outro ponto importante na definição de políticas públicas é a questão do nível de operacionalização. Considerando os objetivos propostos nesta pesquisa, entende-se que são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes, de nível estratégico, a exemplo da política nacional agrária, a política educacional, entre outras, assim como são políticas públicas as diretrizes de nível intermediário e operacionais (SECCHI, 2010).

Em uma explicação metafórica sobre esse ponto, Secchi (2010) traz a ilustração de um cabo de aço, que representa uma macropolítica. O cabo é composto de “pernas”, que representam políticas intermediárias, que, por sua vez, são formadas por “arames”,

correspondentes às políticas de nível operacional. As políticas públicas dos diferentes níveis são dirigidas para o enfrentamento de problemas públicos também de diferentes níveis.

No tocante à temática abordada neste trabalho, a política estruturante seria a Política Nacional Penitenciária. Um exemplo de política intermediária seria a monitoração eletrônica como resposta ao problema público da superlotação carcerária. Para a concretização dessa política, várias políticas de nível operacional se fazem necessárias.

Há um processo que envolve a inserção de determinadas demandas nas agendas públicas. As demandas, por sua vez, são reivindicações da sociedade dirigidas ao poder público. Podem ser “reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas” ou “demandas de participação no sistema político, como o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos” (RUA, 2009, p. 31).

Rua (2009), explica que as demandas por políticas públicas podem ser apresentadas sob forma de *inputs* e *withinputs*. A primeira forma são as demandas originárias do meio ambiente, podendo chegar à arena política por meios diversos, a exemplo de organizações da sociedade civil, classe política, especialmente através de parlamentares que prefiguram a democracia representativa e dão voz aos anseios da sociedade que representam. Sob a forma de *withinputs* vêm as demandas provenientes do próprio sistema político. As respostas às reivindicações da sociedade e da classe política, oferecidas pelo poder público são apontadas pela autora como *outputs*, que se constituem, portanto, nas políticas públicas propriamente ditas, são os resultados efetivos das reivindicações.

Após recebida a demanda, constituindo-se em *outputs*, “a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37).

Ainda com base em Rua (2009), podem-se classificar as demandas públicas em três tipos. Demandas novas “resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas”. São aquelas que surgem como novidade no debate político. Demandas recorrentes “expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental” (RUA, 2009, p. 70). Demandas reprimidas são aquelas que não chegam até o sistema político, são barradas ou têm seu processo decisório trancado. As demandas reprimidas podem constituir “estados de coisa” ou situações de não-decisão (RUA, 2009).

Estado de coisa constituem situações existentes há tempos sem, contudo, chegar a incomodar, por isso não entram na agenda governamental. São situações que não chegam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução (RUA,

2009). A não-decisão se configura quando o assunto que chega à agenda política, mas tem a decisão obstruída, ou seja, *se* refere a temáticas que ameçam fortes interesses, ou que contrariam o código de valores (RUA, 2009).

No sistema penitenciário sergipano a demanda por políticas públicas que solucionem as problemáticas existentes evidencia-se recorrente, sobretudo em relação à superlotação carcerária. Nota-se que quando há a inauguração de unidades prisionais, objetivando resolver o déficit de vagas, logo tornam a ficar deficitárias ante o crescimento da criminalidade que é maior que a capacidade do Estado em abrir novas vagas. Prova dessa alegação, é que ao desativar a antiga Casa de Detenção de Aracaju – CDA, em 2007, cuja capacidade de vagas era para 180 pessoas e chegou a abrigar mais de 700 presos, o Governo do Estado de Sergipe anunciou a construção e inauguração de novos estabelecimentos penais, visualizando a resolução da problemática, entretanto, atualmente, quase 10 anos após aquela ação governamental, as unidades inauguradas já se encontram superlotadas, trazendo-se à baila, de forma recorrente, o problema da superlotação.

Há, dessa forma, uma necessidade de implementação de políticas públicas, que sejam acompanhadas e avaliadas, a fim de trazer resolutividade á problemática da superpopulação carcerária em Sergipe, mal do qual decorrem sérios agravamentos na recuperação do apenado.

A política pública possui grande relevância na vida das pessoas, eis que contribui de forma substancial para o bem-estar das sociedades.

2.3.2 Análise de políticas públicas

A ciência da política pública (*policy sciences*) é o campo da ciência social que se dedica ao estudo de políticas públicas, problemas públicos, instrumentos, instituições e atores políticos (SECCHI, 2016).

Segundo Secchi (2016), os estudos da ciência da política pública podem ser classificados quanto aos fins (objetivos dos estudos) e quanto aos meios (metodologias), conforme explicitado no Quadro 4. O autor ressalta que a forma de organização é apenas um tipo ideal, que enfatiza as distinções, porém, é possível que estudos agreguem fins e métodos simultaneamente.

Quadro 4: Classificação quanto aos objetivos e metodologias de políticas públicas.

Finalidade	Metodologias
Descritiva: objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação.	Indutiva: parte de dados empíricos qualitativos ou quantitativos para elaborar sínteses conceituais.
	Dedutiva: parte de teorias abstratas para então testá-las na prática.
Prescritiva: finalidade de intervir na realidade social, focada na melhoria das políticas públicas, por meio de recomendações.	Retrospectiva: observam fenômenos que já ocorreram.
	Prospectiva: focam em projeções e conjecturas do que podem acontecer no futuro.

Fonte: Adaptado de Secchi (2016).

Dentre os tipos de estudos existentes na ciência da política pública, os principais são: a) pesquisa de políticas públicas (*policy research*), de natureza descritiva, que possui como objetivo a construção teórica por meio de métodos eminentemente indutivos; b) teoria da escolha pública (*public choice theory*), que tem como objetivo a construção teórica com métodos dedutivos; c) avaliação de política pública (*policy evaluation*), atividade instrumental para a produção de informações para a manutenção, ajustes ou extinção de políticas públicas, utilizando, em geral, métodos prescritivos retrospectivos; e d) análise de políticas públicas, atividade racionalista e argumentativa de suporte à tomada de decisão em política pública, com objetivo prescritivo e com métodos prospectivos para elaboração e recomendação de políticas públicas concretas (SECCHI, 2016).

No campo da ciência da política pública, o presente estudo pode ser classificado como um estudo de análise de políticas públicas, tendo em vista o seu objetivo eminentemente prescritivo, com foco na melhoria das políticas públicas para o sistema prisional de Sergipe, produzindo informações relevantes para subsidiar a tomada de decisão pelo poder público competente, com base nas políticas públicas analisadas e recomendadas pela pesquisa.

Nas palavras de Secchi (2016, p. 1), a análise de políticas públicas é:

[...] a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos. A análise de políticas públicas visa melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas.

Ao comentar sobre as funções da análise de políticas públicas, Secchi (2016), com base nos ensinamentos de Dror, Schulock, Fischer, Weimer e Vining, destaca as seguintes funções: *informativa*, ao diagnosticar um problema público, prover informações úteis ao processo decisório e aconselhar o tomador de decisão a escolher a alternativa mais adequada; *criativa*, ao desconstruir entendimentos consolidados e gerar alternativas de política pública;

argumentativa, ao fornecer e evidenciar argumentos para o embate político; e *legitimadora*, ao legitimar alternativas de política pública a serem implementadas.

A atividade desempenhada por analistas de políticas públicas, em vários países, já está institucionalizada nos governos, assumindo papel estratégico em órgãos executivos e legislativos, bem como nos organismos multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), além de organismos como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, entre outros. A função de analista de políticas públicas também possui grande relevância no ambiente dos *think tanks*, organizações de pesquisa e recomendações políticas públicas (SECCHI, 2016).

Por oportuno, cumpre ressaltar, fazendo uso da metalinguagem, que, de acordo com Secchi (2016), as universidades também fazem análise de política pública, quando estudantes, mestrands, doutorandos e professores estão envolvidos em pesquisas aplicadas que possuem como produto final recomendações objetivas para a mudança de alguma política específica. São visíveis os avanços da *policy analysis* em grupos de pesquisa e em cursos de mestrado profissional, a exemplo do curso que motivou o desenvolvimento do presente estudo.

Portanto, o sistema penitenciário é um problema, apresentando um quadro de superlotação, constituindo-se em um ambiente degradante ao ser humano e em um fator gerador de violência e criminalidade (COSTA, SANTOS, 2015). Não é apenas um problema, porém, é um problema público, já que atinge a coletividade, incomodando vasta quantidade de atores. Seu caráter público ainda se confirma na medida em que é do Poder Público, baseado na própria teoria de constituição do Estado, que detém o monopólio do direito de punir (*jus puniendi*), de encarcerar.

Esse problema é passível de enfrentamento através da formulação de diagnósticos e apontamento de alternativas para diminuição da taxa de encarceramento, adoção de medidas cautelares diversas da prisão, implantação de ações efetivas para a educação, trabalho e conscientização do apenado, acompanhamento e suporte a egressos, visando contribuir para diminuição da reincidência criminal.

2.3.3 Políticas públicas para o sistema prisional brasileiro

Estudar as políticas públicas voltadas para a área de segurança pública pode se revelar um caminho tortuoso. Como acentua Amaral (2014), apesar da diversidade de significados que a expressão segurança possa exprimir, existe um que rechaça quaisquer

dúvidas: "o direito à segurança se expressa no direito que todos têm de viver em sociedade sem perturbações severas ou violentas" (AMARAL, 2014, p. 16). Desta forma, o enfrentamento das causas que abalam a segurança individual e coletiva requer uma interação sinérgica entre os poderes constituídos e a sociedade organizada (BENGOCHEA *et al.*, 2004). Para Carvalho e Silva (2011, p. 60):

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia dos direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva.

Desde a década de 1980 as questões relacionadas à segurança pública protagonizam a agenda pública brasileira (Madeira e Rodrigues, 2014). De acordo com Carvalho e Silva (2011) o processo de redemocratização política vivenciado pelo Brasil no final dos anos 1980 e seguintes não conseguiu modificar substancialmente o caráter penalizador do Estado e nem mitigar as diferenciações no tratamento dispensado a pessoas de maior poder aquisitivo (menos controle sobre a reprodução econômica por parte do Estado) e pessoas pobres (com menos assistência e mais controle e vigilância estatais). Para os autores,

O processo de transição para a democracia, das últimas décadas, enfrentou o desafio de manter a ordem pública em um contexto afetado pela insegurança urbana e a necessidade de mudança de atuação dos órgãos de segurança pública, estruturados sob a influência de resquícios autoritários, mas com a responsabilidade de atuar de acordo com os princípios democráticos, impostos pela sociedade por meio dos movimentos sociais.

A 'Constituição Cidadã', promulgada no Brasil em 1988, não culminou, concomitantemente, na construção de uma política de segurança pública democrática por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no 'Estado Democrático de Direito'. Por isso, as ações de 'controle da ordem pública' tornaram-se mais complexas na ordem democrática 'e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata participação social na construção da política de segurança pública, necessária ao país. (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 61)

Madeira e Rodrigues (2014) destacam que a década de 1990 foi caracterizada pelo fortalecimento de um Estado penal e repressivo, voltado ao controle penal daqueles que continuavam sem ter acesso a direitos sociais. De acordo com os autores, apenas no final da década de 1990 e início dos anos 2000 que as políticas governamentais de segurança pública adotaram uma "tendência em se conceber a política de segurança como cidadã, tendo como foco não mais a exclusiva da violência, mas sim a prevenção e a promoção de convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos" (MADEIRA e RODRIGUES, 2014, p. 8).

Estabelecendo-se uma linha cronológica, pontuando as principais ações governamentais federais na área de segurança pública, apresenta-se os seguintes destaques:

- 1995: criação, no âmbito do Ministério da Justiça, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), transformada em 1998 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (CARVALHO e SILVA, 2011);
- 2000: publicação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), considerado a primeira política nacional e democrática de segurança, tinha por objetivo articular ações de prevenção e repressão à criminalidade. Dentre os vários compromissos apresentados no PNSP, destacam-se o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, a atualização da legislação sobre segurança pública e a capacitação profissional. Entretanto, a não fixação de metas, ausência de recursos e a falta de processos de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade contribuíram para o fracasso dos principais objetivos do PNSP (CARVALHO e SILVA, 2011);
- 2003: o Ministério da Justiça operacionalizou uma série de ações visando a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que apesar de ações governamentais desenvolvidas em obediência à estrutura do SUSP, o Sistema nunca chegou a ser implementado (CORDEIRO e DIAS, 2013). Apesar desse cenário, a SENASP se consolidou como órgão central no planejamento e execução das ações de segurança pública em todo o Brasil. Para a plena consolidação das diretrizes propostas pelo SUSP, mostrava-se indispensável uma reforma institucional da segurança pública no país (o que incluía a desconstitucionalização das polícias). Entretanto receoso em assumir os ônus decorrentes de uma profunda reforma no arcabouço institucional de segurança pública, o então presidente desistiu de dar encaminhamento às medidas de cunho reformista-estrutural (MADEIRA e RODRIGUES, 2015);
- 2007: por meio da Lei n. 11.530/2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Dentre os eixos definidos pelo PRONASCI destacam-se a modernização institucional, **através da modernização de instituições de segurança pública, incluindo-se o sistema prisional e a valorização profissional de profissionais de segurança pública, incluindo agentes penitenciários**. O grande desafio enfrentado pelo PRONASCI foi articular a gestão das ações num contexto em que havia vários atores envolvidos (ministérios, Estados e municípios), com *know-how*, estrutura e realizadas distintas, além da compartimentalização de dados e resultados, evidenciando a falta de coesão na

execução do Programa. Por expressa previsão legal, o PRONASCI foi encerrado em 2012 (MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Madeira e Rodrigues (2015) ressaltam que, após o encerramento do PRONASCI, passou a existir um vácuo referente a um programa de amplitude nacional com poder agregador entre os atores dos diversos níveis federativos para articular ações de políticas públicas na área de segurança. Os autores pontuam, ainda, que políticas públicas de maior magnitude (nessa categoria incluem-se as políticas públicas de segurança) somente apresentam sucesso quando a implementação é voltada para obtenção de resultados a longo prazo, criticando, assim, o atrelamento de resultados e impactos ao calendário eleitoral.

Nesse mesmo compasso, Carvalho e Silva (2011) ressaltam a ausência de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial das políticas brasileiras implementadas na área de segurança pública, caracterizando-se as ações como meros paliativos a situações emergenciais. Nesse mesmo sentido, Saporì (2007) enxerga as intervenções governamentais na área de segurança pública como "espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública".

Merece destaque, ainda, as ponderações de Ballesteros (2014, p. 14), para quem:

Todavia, é nos níveis estaduais e municipais desta política pública onde as modificações são mais cogentes, o espaço onde elas mais custam a ocorrer. Em outras palavras, os maiores gargalos da política de segurança pública brasileira na atualidade surgem sob o pretexto de que congregar ações de vários órgãos e de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo, teria, além de um custo político muito alto, uma ineficiência gerada pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem intencionado dos governos não conseguiria superar.

(...)

Como há muito se sabe, a eficácia do sistema de segurança pública resulta justamente da capacidade de articular intervenções multissetoriais e interorganizacionais voltadas a prevenir o crime ou a superar suas consequências depois de já ocorrido. Esta articulação está fundamentalmente pautada em uma gestão eficiente de recursos, informações e estratégias, que privilegie a formulação e implementação participativa e que se ampare em instrumentos de monitoramento e avaliação constantes e confiáveis, tanto no intuito de corrigir o rumo das intervenções, como para a tarefa de consolidar práticas bem-sucedidas e socialmente legitimadas.

Tendo em relevo que o PRONASCI foi a última grande política nacional consolidada para a área da segurança pública, passa-se a detalhar o Programa, destacando-se as ações pertinentes ao objeto do presente estudo. Cordeiro e Dias (2013, p. 1621) esboçam a seguinte apresentação do PRONASCI:

O PRONASCI é "composto por 94 ações, que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010). Algumas ações se destacam, são elas: Bolsa-Formação, na qual será oferecida uma

gratificação financeira aos profissionais de segurança pública para estudarem e atuarem junto às comunidades; Formação Policial, qualificação dos profissionais em torno de políticas a partir da utilização de tecnologias não letais –; Mulheres da Paz, que “capacitará mulheres líderes das comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010); Projeto, que terá como norte a utilização dos jovens formados pela ação Mulheres da Paz, para serem multiplicadores; **Sistema Prisional, o qual apresenta a criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país, nas quais os jovens terão unidades prisionais diferenciadas**; Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública, que contará com a construção de habitações para servidores de baixa renda, a partir do financiamento da Caixa Econômica Federal e por fim, Ministérios e Secretarias Parceiras, como o nome aponta, em parceria do Ministério da Justiça com outras Secretarias e Ministérios, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. (*Grifo nosso*)

De acordo com Amaral (2014), políticas criminais são as ações e estratégias utilizadas pelo Estado para combater a criminalidade. Tais políticas podem ser implementadas nos mais diversos âmbitos e graus de atuação, seja com um caráter anterior ao cometimento do crime (ações preventivas), seja após a ocorrência do ilícito (ações repressivas). Para o autor, as ações e processos voltados ao encarceramento do indivíduo que praticou o crime (ou que lhe é imputado a prática criminoso) constituem a área de atuação das políticas penitenciárias, vista como um desmembramento da política criminal.

Numa abordagem de ações mais atuais, em 2015 o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, do Ministério da Justiça, no uso de suas atribuições estabelecidas pela LEP, elaborou o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária-PNPCP⁶, para vigorar durante quatro anos.

O documento se divide em duas partes. A primeira apresenta se relaciona à porta de entrada do sistema penal, tendo o objetivo de revelar o que tem levado ao quadro atual da política criminal, em que ocorre crescimento contínuo da população carcerária, sem impacto na melhoria dos indicadores de segurança pública. Os principais pontos dessa fase seguem relacionados no Quadro 5.

⁶ Documento disponível em:< <https://goo.gl/l3PsDc>>. Acesso em 10.02.2017.

Quadro 5: Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2015, parte 1.

Resumo da 1ª parte
A indicação da necessidade de adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em política pública, medida que se sobrepõe a todas as três esferas de poder. Resguardando-se relação com parâmetros de eficácia e efetividade exigidos para uma política pública;
Fomento de alternativas penais, com a priorização da justiça restaurativa e da mediação penal, como primeira opção da política pública, com vistas à superação do paradigma punitivo e combate à cultura do encarceramento;
Enfrentamento ao uso abusivo da prisão provisória, que atualmente é um dos principais mecanismos de entrada no sistema prisional;
O olhar para as pessoas com transtornos mentais vencendo barreiras para a superação dos estigmas que envolvem essa população, fazendo com que haja a possibilidade efetiva de cumprimento dessas medidas em meio aberto;
Atendimento às especificidades das mulheres, a fim de que se inverta a tendência de crescimento da população carcerária feminina, que tem sido superior ao dobro do aumento da população prisional masculina;
Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema penal e que as medidas para o seu enfrentamento são fundamentais para a promoção de equidade e justiça;
Enfrentar os estereótipos e padrões que influenciam os processos de criminalização e contribuem para que as pessoas de baixa renda sejam mais vulneráveis ao poder punitivo;
Tratamento jurídico diferenciado para os crimes contra o patrimônio, bem como a necessidade de estabelecer novo modelo para o enfrentamento das drogas são medidas voltadas para situar as principais infrações penais que têm levado pessoas a serem encarceradas;
Construção de uma visão de justiça criminal que garanta o direito de defesa.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), adaptado do PNPCP (2015).

A segunda parte documentada no Plano é voltada para fixar diretrizes para o funcionamento do sistema prisional, do cumprimento de medida de segurança, do monitoramento eletrônico e das alternativas penais.

Quadro 6: Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2015, parte 2.

Resumo da 2ª parte
Adequação da estrutura das medidas de segurança aos pressupostos da reforma psiquiátrica, com o objetivo de reinserção social do paciente em seu meio, observado o respeito aos direitos humanos, a desinstitucionalização e a superação do modelo tutelar, asilar e manicomial;
Implantar o sistema nacional de alternativas penais, com o seu definitivo reconhecimento enquanto política do poder executivo, além da estruturação do sistema de justiça criminal para a aplicação e execução adequada dessas alternativas;
O reconhecimento da monitoração eletrônica como política penitenciária, que visa o desencarceramento e deve respeitar a dignidade da pessoa monitorada, bem como buscar sua inserção social;
Fortalecimento da política de integração social;
Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal;
Definição de parâmetros para trabalhadores e metodologia prisional nacional;
Respeito à diversidade;
Melhoria das condições do cárcere;
Garantia de tratamento digno do preso e a instituição de modelo de gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência.
Fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), adaptado do PNPCP (2015).

Em linha do que propõe o PNPCP de 2015, o DEPEN tem fomentado para todos os Estados, por meio da concessão de recursos Federais através de transferências voluntárias pactuadas por instrumento de convênio, a implantação de centrais integradas de alternativas penais, construção e instalação de unidades materno infantil dentro de estabelecimentos penais femininos, implantação de centrais de monitoração eletrônica, programas de profissionalização de presos, implantação de unidades básicas de saúdes em unidades prisionais, dentre outras ações com fito na efetividade do Plano Nacional.

No mesmo caminho, o CNJ cooperado para realização de audiências de custódias em todas as Unidades Federativas. Tais audiências dão efetividade á disposições do artigo 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, segundo o qual:

Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.” Assista ao vídeo de Audiência de Custódia (Artigo 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica)

Nessas audiências, conforme explica o CNJ, o cidadão preso em flagrante é levado à presença de um juiz no prazo de 24 horas, acompanhado de seu advogado ou de um defensor público. O acusado será ouvido, previamente, por esse juiz, que decidirá sobre o relaxamento da prisão ou sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. O juiz também avaliará se a prisão preventiva pode ser substituída por liberdade provisória até o julgamento definitivo do processo, e adotará, se for o caso, medidas cautelares como monitoramento eletrônico e apresentação periódica em juízo. Poderá determinar, ainda, a realização de exames médicos para apurar se houve maus-tratos ou abuso policial durante a execução do ato de prisão⁷.

Em dezembro de 2016 recursos do Fundo Penitenciário Nacional, gerido pelo Ministério da Justiça, foram disponibilizados para os Fundos Penitenciários de todos os Estados, através da Portaria nº 1414 de 26 de dezembro de 2016⁸, de forma direta e não vinculada à formalização de instrumento de convênio ou congênere.

⁷ Informação disponível em:< <https://goo.gl/lGrZjx>>. Acesso em 10.02.2017.

⁸Portaria disponível em:< <https://goo.gl/JYjL9h>>. Acesso em 11/02/2017.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem desse capítulo é a respeito do caminho sistemático e ordenado que concede à pesquisa o requisito científico, o método (SEVERINO, 2000). Mansano (2014) explica que, nas pesquisas acadêmicas, expor um método consiste em organizar, planejar e seguir um trajeto de investigação, teórica e empírica, por meio do qual se dá a busca para produzir conhecimento sobre determinado aspecto da vida em sociedade.

Sobre o assunto Gil (2008, p. 8) esclarece que:

Para que um conhecimento passe a ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

É nesta fase que são delineadas as questões norteadoras da pesquisa, caracterização e método de estudo, fontes de evidências, unidade de análise, critério para escolha do caso, definições construtivas, categorias de análise, protocolo de estudo, critérios de validade e confiabilidade e análise dos casos.

3.1 Questões de Pesquisa

Tem-se por questões de pesquisa o fundamento lógico justificável que direciona um estudo exploratório (YIN, 2001). Tais questões estão em alinhamento com os objetivos específicos traçados, constituindo-se em um roteiro que leva à satisfação de cada um deles.

O presente estudo responde aos seguintes questionamentos:

- a) Que características possuem a estrutura e modo de funcionamento do sistema penitenciário sergipano?
- b) De que forma se apresentam os recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional à SEJUC?
- c) Como se apresenta a estrutura e funcionamento do quadro de servidores do sistema prisional sergipano?
- d) Que políticas públicas podem ser desenvolvidas a fim de contribuir para o melhor desempenho do sistema prisional sergipano?

3.2 Caracterização do Estudo

A presente pesquisa científica apresenta uma abordagem qualitativa. De acordo com Mansano (2014) esse tipo de estudo ocupa-se em problematizar os acontecimentos em sua emergência histórica, atentando para sua singularidade e para o delineamento de novas realidades sociais, acompanhando as transformações que acontecem na história, nas organizações e nas relações sociais.

A mesma autora sustenta que a pesquisa qualitativa busca uma compreensão de como se dá a composição provisória das experiências e também qual sua funcionalidade na ocasião em que emergiram, apresentando como objetivo conhecer as múltiplas dimensões colocadas em curso pela dinamicidade do objeto estudado, as quais, por sua vez, podem ser transformadas com o passar do tempo, inclusive durante o tempo em que a pesquisa é realizada.

Afirma, ainda, que os campos problemáticos enfrentados nas pesquisas qualitativas são dinâmicos e transitórios, tendo seus resultados descritos e analisados no limite do que é possível ter conhecimento. Assim, a investigação qualitativa viabiliza a possibilidade de acompanhar e criar novas análises para o problema estudado (MANSANO, 2014).

No mesmo sentido estão os apontamentos de Diehl (2004) acerca dos estudos com abordagem qualitativa, os quais, segundo o autor, buscam descrever a complexidade de um determinado problema direcionando-se à compreensão dos processos dinâmicos vividos no grupo.

Embora a pesquisa se utilize de informações numéricas para realizar os diagnósticos e análises comparativas propostas, não se aplica a esses números um tratamento estatístico que credencie o estudo como quantitativo (RICHARDSON, 2007).

A análise da gestão administrativa do Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe envolve múltiplos fatores, tais como, a quantidade de estabelecimentos prisionais, a oferta de vagas, quantitativo de presos processados e condenados, índices de reincidência, o quantitativo de recursos públicos investidos, dentre outros aspectos.

Some-se a esse cenário o diminuto quantitativo de trabalhos científicos que abordem especificamente a gestão do Sistema Penitenciário sergipano. Nesse contexto, a elaboração de generalizações apriorísticas relacionadas ao objeto de estudo poder-se-iam assumir um caráter especulativo, acarretando na fragilização das bases metodológicas da pesquisa. Assim, optou-se por prestigiar uma abordagem indutiva (GIL, 2008), buscando-se primeiramente conhecer

e compreender o Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe para após apresentar considerações acerca do fenômeno estudado.

Quanto à finalidade da pesquisa, o presente estudo é uma pesquisa aplicada, eis que objetiva gerar conhecimento para aplicação prática na área objeto de estudo (GUNTHER, 2006).

Gil (2008) leciona que há três níveis de pesquisa: exploratória, descritiva e explicativa. O presente estudo assume um caráter exploratório. De acordo com Gil (2008, p. 27):

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.

Assim, embora a temática abordada pela presente pesquisa (funcionamento do sistema penitenciário) não apresenta caráter inédito na comunidade científica (Cabral e Lazzarini, 2010), o que afastaria inicialmente o caráter exploratório do estudo, acredita-se que o tratamento científico conferido aos dados coletados inaugure novas visões relacionadas aos desafios enfrentados na gestão do Sistema Penitenciário do Estado de Sergipe, o que a credencia como um estudo exploratório.

3.3 Método de Pesquisa

Quanto às diversas estratégias de pesquisa, Yin (2001) preconiza que não há hierarquia entre elas (experimento, levantamento, análise de arquivos, pesquisa histórica e estudo de caso), afirmando que não são obrigatoriamente excludentes, podendo se relacionar.

A presente pesquisa utiliza-se do estudo de caso. Firmando-se ainda nas lições de Yin (2001), o estudo de caso apresenta-se como estratégia de pesquisa que engloba tudo com a lógica de planejamento, incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados, constituindo-se em uma estratégia de pesquisa abrangente.

Entende-se que “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados” (GIL, 2008, p. 57).

Gil (2008) afirma que o estudo de caso é de frequente utilização nas pesquisas sociais

com o propósito de explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos, descrevendo a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação e explicando as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. Arremata o autor que o estudo de caso pode, pois, ser aplicado em pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas.

Importante apontar que o desenvolvimento do presente estudo leva em consideração um único sistema prisional, o do Estado de Sergipe, analisando-o detalhadamente, contexto que o classifica como um estudo de um único caso com múltiplas fontes de dados.

Explica-se que não há sequencia rígida no estudo de caso, dotando-se de um planejamento mais flexível, de modo que o desenvolvimento de uma etapa determina mudanças na seguinte. Entretanto é possível elencar um conjunto de etapas seguidas pela maioria das pesquisas que utilizam o estudo de caso, tais como: formulação do problema ou das questões de pesquisa; definição das unidades-caso; seleção dos casos; elaboração do protocolo; coleta de dados; análise e interpretação dos dados; redação do relatório (GIL, 2010).

3.4 Unidade de Análise

O Sistema Prisional do Estado de Sergipe, gerido pela Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor, órgão da administração direta estadual, cuja sede se localiza na cidade de Aracaju, capital do Estado de Sergipe.

A princípio o órgão era denominado Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania - SEJUC, conforme nomenclatura dada pela Lei Estadual nº 3.611/1995, entretanto, a lei 7.116/2011 alterou a estrutura organizacional do Estado de Sergipe, retirando da competência da SEJUC o tema da cidadania, passando a ser chamada Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor – SEJUC.

Através do organograma disponível no sitio eletrônico institucional do órgão (Anexo A), infere-se que há em sua estrutura setores que não são afetos ao sistema prisional, como, por exemplo, a Procuradoria de Defesa ao Consumidor de Sergipe – PROCON/SE, que trata dos direitos do consumidor.

Pretende-se aclarar que o foco deste estudo é o Sistema Prisional do Estado de Sergipe, composto pelos diversos estabelecimentos penais, além de departamentos e setores que viabilizam o seu funcionamento e servem, para a pesquisa, como fonte de dados,

notadamente a Assessoria de Planejamento – ASPLAN e o Departamento Central do Sistema Penitenciário – DESIPE.

De acordo com o levantamento de dados feito junto à SEJUC, são 10 (dez) as unidades prisionais que estão subordinadas ao órgão e que compõem o sistema carcerário, a saber⁹:

- a) Complexo Penitenciário Advogado Jacinto Filho (COMPAJAF), localizado no Município de Aracaju;
- b) Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), localizado no Município de Aracaju;
- c) Complexo Penitenciário Manoel Carvalho Neto (COPEMCAN), localizado no Município de São Cristóvão;
- d) Presídio Feminino (PREFEN), localizado no Município de Nossa Senhora do Socorro;
- e) Cadeia Territorial de Nossa Senhora do Socorro (Cadeião de Socorro), localizada no Município de Nossa Senhora do Socorro;
- f) Centro Estadual de Reintegração Social de Areia Branca (CERSAB), localizado no Município de Areia Branca, atualmente interditada por decisão judicial;
- g) Cadeia Pública de Areia Branca, localizada no Município de Areia Branca, que apesar de ser uma obra concluída, não foi inaugurada pelo Governo do Estado até a finalização do presente estudo;
- h) Presídio Estadual Senador Leite Neto (PRESLEN), localizado no Município de Nossa Senhora da Glória;
- i) Presídio Juiz Manoel Barbosa Souza (PREMABAS), localizado no Município de Tobias Barreto;
- j) Cadeia Pública Territorial de Estância Tabelião Filadelfo Luiz Costa (CP Estância), localizada no Município de Estância – CADEIÃO DE ESTÂNCIA.

3.5 Fontes de Evidência

A coleta de dados pode se basear em fontes de evidências diversas. Yin (2001) elenca seis principais fontes para o estudo de caso: documentação, registro em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos. Este estudo recorre à fonte de documentos e observação participante.

⁹ Vide mapa de localização das unidades prisionais no Anexo D.

Sobre a observação participante, as lições de Yin (2001, p. 121) elucidam que:

A observação participante fornece certas oportunidades incomuns para a coleta de dados em um estudo de caso, mas também apresenta alguns problemas. A oportunidade mais interessante relaciona-se com a sua habilidade de conseguir permissão para participar de eventos ou de grupos que são, de outro modo, inacessíveis à investigação científica. Em outras palavras, para alguns tópicos de pesquisa, pode não haver outro modo de coletar evidências a não ser através da observação participante. Outra oportunidade muito interessante é a capacidade de perceber a realidade do ponto de vista de alguém de "dentro" do estudo de caso, e não de um ponto de vista externo. Muitas pessoas argumentam que essa perspectiva é de valor inestimável quando se produz um retrato "acurado" do fenômeno do estudo de caso.

O pesquisador é servidor público efetivo da carreira prisional do Estado de Sergipe, o que lhe permite acesso a informações, banco de dados e percepções agregadoras a pesquisa, resguardando-se devidamente de pontos de vista tendenciosos.

As fontes de evidências documentais utilizadas favorecem a estabilidade da pesquisa, na medida em que os dados podem ser revisados a qualquer tempo, possui a característica da exatidão, eis que contém referências e detalhes exatos de um evento, e desfruta de ampla cobertura, abrangendo longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos (YIN, 2001).

Portanto, são utilizadas fontes primárias, extraídas pelo autor através de consultas a documentos, relatórios, sistemas de banco de dados e arquivos de instituições públicas, cujos dados foram postos sob tratamento e análise. Também foram utilizadas fontes secundárias, através de referenciais que forneceram dados elaborados e sistematizados.

Para um melhor delineamento das fontes de evidências, segue o Quadro 7, que esquematiza dos dados, as fontes e o período a que se referem.

Quadro 7: Fontes de evidências.

Dado coletado	Fonte	Período/ano
Aspectos da população prisional brasileira, nº úmero de vagas, nº de presos provisórios e condenados, comparativos com outros países, dados da gestão em relação à terceirização.	Fontes Secundárias: - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, 2014, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública – MJSP; e - Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções Penais – CNIEP, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça.	2014 e 2017
Aspectos gerais do órgão gestor do sistema prisional do Estado de Sergipe.	Fonte secundária: - Legislação do Estado de Sergipe	1995
	Fonte primária: - Relatório de atividades da SEJUC.	2016
Características do sistema prisional quanto ao porte; tipo de prisão, regime e gênero aos quais se destina; status de funcionamento e condições gerais.	Fontes primárias: - Sítio institucional do CNJ quanto ao porte do sistema prisional; - Decisões judiciais do TJSE.	2017 2013 a 2016
	Fontes secundárias: - INFOPEN; - Sítio institucional do CNJ; - Anuários de Segurança Pública – FNSP.	2016 2017 2007 a 2016
Evolução quantitativa histórica da população carcerária do Estado de Sergipe.	Fontes primárias: - Levantamento de dados da ASPLAN; - Pesquisa no Sistema de Administração Prisional – SAP, da SEJUC. - Atlas da violência do Instituto de pesquisa econômica aplicada – IPEA	2017 2016
	Fontes Primárias: - Consulta ao SAP da SEJUC; - INFOPEN; - Sítio do CNJ; - Decisões judiciais do TJSE.	2017 2016 2017 2013 a 2016
Ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe.	Fontes Primárias: - Consulta ao SAP da SEJUC; - INFOPEN; - Sítio do CNJ; - Decisões judiciais do TJSE.	2017 2016 2017 2013 a 2016
Administração das unidades prisionais.	Fontes primárias: - Contratos administrativos firmados pela SEJUC e ofícios emitidos pelo órgão; - Pareceres da Procuradoria Geral do Estado – PGE; - Decisões judiciais do TJSE e da Justiça do Trabalho; e - Decisão do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE.	2009 a 2017 2009 a 2016 2012 a 2016 2016
	Fontes primárias: - Dados do CNJ; - Relatórios de atividades da SEJUC; - Contrato administrativo firmado pela SEJUC; e - Portal de convênios do Governo Federal.	2016 2016 2015 2017
Incidência de fugas e recorrência de acesso de pessoas a unidades prisionais.	Fontes primárias: - Consulta ao SAP da SEJUC;	2017
Recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional, destinados à SEJUC.	Fontes primárias: - Leis orçamentárias anuais; - Relatórios e ofício da SEJUC; - Decisão do Supremo Tribunal Federal - STF; e - Portaria do Ministério da Justiça.	2006 à 2016 2017 2016 2016

Quadro 7: Continuação... Fontes de evidências.

Estrutura e funcionamento do quadro de servidores do sistema prisional sergipano.	Fontes primárias:	
	- Dados pesquisados no setor de pessoal da SEJUC;	2017
	- Portal da transparência do Governo do Estado;	2017
	- Leis estaduais que tratam da carreira prisional;	2001 a 2005
	- Edital de concurso público da SEJUC;	2001
	- Diário oficial do Estado;	2002
	- Visitas de pesquisa;	2007
	- Resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP; e	2009
	- Portal institucional do Sindicato dos Agentes Penitenciários e Servidores da SEJUC – SINDPEN.	2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Conforme identificado na descrição das fontes de evidência, constata-se que concernente aos meios de investigação, a pesquisa tem também um lastro documental. Conforme ensina Gil (2008, p. 51):

“O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc”

Tais documentos constituem algumas das fontes primárias obtidas, cujos conteúdos foram postos sob análise.

3.6 Critério para Escolha do Caso

Nos últimos dez anos houve acentuado crescimento do número de pessoas presas, colocando o Brasil na posição de 4ª maior população carcerária do mundo, apresentando um quadro de superlotação em seus estabelecimentos penais. No Estado de Sergipe encontram-se problemas semelhantes aos do cenário nacional, com uma população carcerária crescente e unidades prisionais superlotadas. Pode-se afirmar que o contexto do cárcere no Brasil e em Sergipe é crítico, apresentando problemas agudos quanto à sua gestão.

A conjuntura crítica das prisões tem pautado discussões no meio acadêmico, nos diálogos entre instituições interessadas e nos veículos de notícias, ganhando relevância no seio da sociedade, que é afetada por rebeliões em presídios e crimes demandados de dentro das prisões. Assim, reveste-se o caso de pujante relevância científica e interesse social.

Ademais, o Sistema Penitenciário de Sergipe foi escolhido pelo acesso que tem o autor da pesquisa a dados e informações institucionais, possibilitado pelo vínculo funcional que mantém com o órgão gestor.

3.7 Definições Construtivas

As definições construtivas aplicam-se no esclarecimento de conceitos, a fim de evitar interpretações equivocadas que deturpem o real sentido da pesquisa. Pretende-se com tais definições e explicações de significados tornar melhor o entendimento da realidade observada. Na sequência estão os termos que demandam definições:

1. Sistema Prisional: equivale às expressões Sistema Penitenciário e Sistema Carcerário. Refere-se a um conjunto de estabelecimentos penais geridos por um mesmo órgão. Cada Estado possui seu Sistema Penitenciário, o Governo Federal, por sua vez, também administra diretamente uma gama de presídios, constituindo o Sistema Penitenciário Federal;
2. Presos provisórios: aqueles que estão custodiados sem que tenham sido submetidos a julgamento, ou que não tenham sobre eles uma sentença penal transitada em julgado. Eles estão aprisionados por cautela e prevenção, sob a égide da prisão preventiva ou temporária;
3. Presos definitivos: são os detentos que já obtiveram em seu desfavor uma sentença penal com trânsito em julgado e estão na fase de cumprimento de pena;
4. Taxa de ocupação: é a razão entre o número de presos e o número de vagas disponíveis, que estabelece quantas pessoas presas existem para cada vaga ofertada;
5. Administração direta: refere-se às unidades prisionais cuja administração é executada diretamente pelo poder público, sem a interveniência do particular por meio de contrato de terceirização dos serviços;
6. Administração terceirizada: diz respeito á unidades prisionais cuja administração é executada por particular, através de concessão por contrato de terceirização dos serviços;
7. Custeio: é o cômputo da despesa com manutenção do serviço público, não se incluindo as despesas com material permanente e investimentos;
8. Taxa de aprisionamento: é o número de presos por 100 mil habitantes;
9. População carcerária: é o número absoluto de presos em determinada circunscrição (por exemplo: Brasil, Estado, ou em uma unidade prisional específica).

3.8 Categorias Analíticas e Elementos de Análise

O Quadro 8 dispõe as categorias analíticas e os elementos de análise, que correspondem a cada objetivo específico traçado no estudo, facilitando as interpretações e as inferências da pesquisa. Para Gil (2009) as categorias analíticas são a expressão de padrões retirados dos dados e utilizados de forma agrupada, acordante com a semelhança que apresentam. Segundo o autor, tais categorias são obtidas pelo método indutivo e sistemático, balizado pelos objetivos da pesquisa, pela orientação e conhecimentos prévios do pesquisador e pelos conhecimentos obtidos durante a coleta de dados (GIL, 2009).

Na mesma direção estão os apontamentos de Bardin (2006, p. 117), que explica que “as categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efectuado (*sic*) em razão dos caracteres comuns destes elementos”.

Quadro 8: Objetivos específicos, categorias analíticas e elementos de análise.

Objetivos Específicos	Categorias Analíticas	Elementos de Análise
Descrever a estrutura e modo de funcionamento do sistema prisional do Estado de Sergipe	Estrutura e modo de funcionamento do sistema prisional de Sergipe.	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos gerais do órgão gestor; • Quanto ao porte; tipo de prisão, regime e gênero aos quais se destina, status de funcionamento e condições gerais; • Quanto à evolução, das vagas e seu déficit, da população carcerária e da taxa de ocupação nos estabelecimentos penais e déficit; • Quanto à ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe; • Quanto à administração das unidades prisionais; • Quanto às ações do Estado para: Alternativas á prisão; cooperação com o Poder Judiciário; e oferta de assistência ao trabalho e educação da pessoa presa; • Incidência de fugas e recorrência de acesso de pessoas a unidades do sistema prisional de Sergipe ;
Avaliar os recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional destinados à SEJUC	Recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e destinados ao custeio e ao fundo penitenciário nacional destinados à SEJUC	Recursos públicos orçamentários relacionados ao custeio e ao fu destinados ao custeio e ao fundo penitenciário nacional destinados à SEJUC
Analisar a estrutura e funcionamento do quadro de servidores do Sistema Prisional Sergipano.	Estrutura e funcionamento do quadro de servidores do Sistema Prisional Sergipano.	Estrutura e funcionamento do quadro de servidores do Sistema Prisional Sergipano.
Propor políticas públicas capazes de contribuir para o melhor desempenho do sistema prisional sergipano.	Políticas públicas para o Sistema Prisional de Sergipe.	Políticas públicas para o Sistema Prisional de Sergipe.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

3.9 Protocolo de Pesquisa

O protocolo de pesquisa é uma maneira eficaz para conferir confiabilidade aos estudos de caso, destinando-se a orientar o pesquisador ao conduzir o estudo (YIN, 2001).

Para Gil (2010), o protocolo de pesquisa esclarece acerca dos procedimentos a serem adotados na coleta, definindo e subsidiando a tomada de decisões ao longo do estudo. Apoiados nesses lastros, segue abaixo, no Quadro 9 o protocolo de estudo que baliza a presente pesquisa.

Quadro 9: Protocolo de pesquisa

Problema de pesquisa	Como se apresenta atualmente o sistema penitenciário do Estado de Sergipe e que ações podem ser adotadas para melhorar seu funcionamento.
Unidade de análise	Sistema Prisional do Estado de Sergipe.
Organização	Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa ao Consumidor do Estado de Sergipe.
Limite de tempo	Do ano de 2005 a 2017.
Fontes de dados e confiabilidade	Descrição e comparação dos dados coletados em fontes documentais e observação participante.
Validade de construtos	Documentos e observação participante
Questões de estudo de caso	<ul style="list-style-type: none"> • Quais as características da estrutura e modo de funcionamento do sistema penitenciário sergipano? • Como se apresenta a evolução orçamentária dos recursos públicos destinados para o sistema penitenciário do Estado de Sergipe? • Como se apresenta a estrutura do quadro de servidores do sistema prisional sergipano? • Quais as políticas públicas que podem contribuir para o melhor desempenho do sistema prisional sergipano?
Procedimento de protocolo de campo (preparação)	Listagem de documentos a serem pesquisados. Contato com servidores públicos do Sistema Prisional de Sergipe.
Procedimento de campo do protocolo (ação)	Solicitação de dados e documentos. Coleta de dados e documentos. Arquivamento de documentos. Confecção de planilhas.
Análise de resultado	Consolidação dos dados. Confronto dos dados com os objetivos da pesquisa. Apresentação de informações negativas ou discrepantes que vão contra os temas. Descrição rica e densa para transmitir os resultados.

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado em YIN (2001).

3.10 Critérios de Confiabilidade

Richardson (1999) leciona sobre a importância tanto da confiabilidade como da validade interna e externa, sustentando que pesquisas científicas devem cumprir critérios científicos e que a apresentação de critérios de confiabilidade e validade constituem uma exigência da pesquisa revestida de seriedade e ética. Yin (2001, p. 60) destaca que “o propósito da confiabilidade é minimizar os erros e os vieses de um estudo”.

Além do protocolo de pesquisa modelado por Yin (2001), disposto no tópico anterior, o estudo também se vale das lições Creswell (2007), utilizando-se de descrição rica e densa para transmitir os resultados, esclarecendo os vieses que o pesquisador trouxe para o estudo e apresentando informações negativas ou discrepantes que vão contra os temas.

3.11 Análise e Interpretação dos Dados

A análise de conteúdo e interpretação se dá *pari passu* a coleta dos dados nas pesquisas qualitativas, especialmente nos estudos de caso. Na medida em que são feitas as observações e leitura de documentos, emergem hipóteses que direcionam a novas etapas do processo de coleta, direcionando a um refinamento das questões de pesquisa (GIL, 2009). É nessa trilha de interação que o pesquisador constrói a análise e interpretação de resultados.

O cuidado com o detalhamento do processo da pesquisa, por meio de um planejamento da pesquisa, como também a adequada exposição dos dados, na busca da confiabilidade, uma boa redação dos resultados da pesquisa, na qual se evidencia uma boa organização dos dados, é fundamental para a análise do caso (FLICK, 2009).

No processo de investigação foi utilizado o método indutivo. Dessa forma, perseguindo a compreensão do fenômeno envolvido, o pesquisador constrói suas teorias a partir dos dados observados nas fontes de pesquisa (MERRIAM, 2002). Portanto, a pesquisa foi edificada a partir das informações disponíveis pelos documentos públicos, relatórios e dados de sistemas da SEJUC, órgão gestor do Sistema Prisional de Sergipe, além de outras fontes de dados oficiais.

Ainda sobre o caráter indutivo da pesquisa o autor (GIL, 2008, p. 10) fundamenta que:

“De acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmados dessa realidade. (...) Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização, com base a relação verificada entre os fatos ou fenômenos.”

Na presente pesquisa, optou-se por seguir as etapas da técnica segundo Bardin (2006), que as organiza em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

De acordo com o autor a pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais, essa fase é concretizada em quatro etapas (Bardin, 2006):

- ✓ Leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto;
- ✓ Escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado;
- ✓ Formulação das hipóteses e dos objetivos;
- ✓ Referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise.

A fase de exploração do material consiste na definição de categorias e a identificação das unidades de registro e das unidades de contexto nos documentos. A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências, é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito a qualquer material textual coletado, submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos (Bardin, 2006).

A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação destinada ao tratamento dos resultados. Ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações.

Ressalte-se, por fim, que a execução da presente pesquisa observou, ainda, os critérios metodológicos estabelecidos pela Coordenação Nacional da Rede do Mestrado Profissional em Administração Pública/PROFIAP, contidos no Guia do Trabalho de Conclusão Final – TCF elaborado por Souza (2015), particularmente quanto à organização estrutural do estudo.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção serão apresentadas as informações adquiridas mediante documentos e demais fontes de dados pontuadas no seccionamento anterior. Os resultados serão dispostos em três partes que correspondem a três dos objetivos específicos do trabalho, alinhados às respectivas categorias analíticas e elementos de análise, também evidenciados na fase pretérita.

Os temas aqui tratados são amplos o suficiente para merecerem profundas incursões sobre diversos dos seus aspectos, mas neste trabalho limitar-se-á a diagnosticar aspectos principais de cada um e destacar alguns pontos como convite à reflexão.

4.1 Estrutura e Modo de Funcionamento do Sistema Prisional do Estado de Sergipe

Textualizam-se nessa categoria de análise os seguintes elementos de análise: aspectos gerais do órgão gestor; características quanto ao porte, tipo, regime e gênero a que se destina, status de funcionamento e condições gerais; quanto à evolução da população carcerária, do número de vagas em estabelecimentos penais e déficit; quanto à ocupação por unidade; quanto à administração.

Antes de adentrar no mérito do elemento de análise, faz-se necessário apresentar um contexto geral do Sistema Penitenciário Brasileiro, para servir de referencial de comparação e proporcionar uma melhor compreensão das análises efetuadas.

Neste sentido, informações divulgadas pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN¹⁰ através do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, divulgado em 2016, mas com referência da população carcerária até junho de 2014, dão conta de que no ano de 2005, em números absolutos, havia no Brasil 361.402 pessoas presas. Nesse mesmo ano o país disponibilizava 206.559 vagas no sistema prisional, distribuídas em todos os Estados e Distrito Federal, contabilizando-se um déficit de 154.843 vagas. A taxa de ocupação dos presídios era de, aproximadamente, 175% (INFOPEN, 2016).

Passados 10 anos, em 2014, de acordo com os números do INFOPEN, constata-se um aumento acentuado da população prisional brasileira, ultrapassando 600 mil detentos,

¹⁰ O DEPEN é o órgão vinculado ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, direcionadas, sobretudo, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária- CNPCP. O DEPEN também é o órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e atua no financiamento e implementação de políticas públicas para o Sistema Penitenciários de todas as unidades federativas. Informações obtidas sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: < <https://goo.gl/58DM2W>. Acesso em 03.02.2017.

mantendo-se um alto déficit de vagas e taxa de ocupação dos presídios atingindo 161%, revelando que em um espaço projetado para 10 pessoas existem 16 indivíduos encarcerados. A Tabela 1 ilustra um comparativo desses números.

Tabela 1: População prisional no Brasil, 2005, junho/2014 e dezembro/2016.

	2005	Junho/2014	Dezembro/2016
População Prisional	361.402	607.731	647.199
Vagas	206.559	376.669	394.695
Déficit	154.843	231.062	252.504
Déficit percentual	75%	61,34%	64%
Taxa de ocupação¹¹	175%	161%	163%
Taxa de aprisionamento¹²	*	299,7	*

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do INFOPEN (2016).

*informações não encontradas nas fontes e pesquisa.

Ainda de acordo com os números do INFOPEN, o Brasil figura como possuidor da 4ª maior população carcerária do mundo, em números absolutos, ficando atrás dos Estados Unidos, China e Rússia, com o agravante de possuir o maior percentual de pessoas presas sem condenação, conforme se infere da Tabela 2.

Tabela 2: Contextualização do sistema prisional brasileiro no mundo em 2014.

País	População prisional	Taxa da população prisional para cada 100 mil habitantes	Taxa de ocupação	Taxa de presos sem condenação ¹³
Estados Unidos	2.228.424	698	102,70%	20,40%
China	1.657.812	119	-	-
Rússia	673.818	468	94,30%	17,90%
Brasil	607.731	299,7	161%	41%

Fonte: INFOPEN (2016).

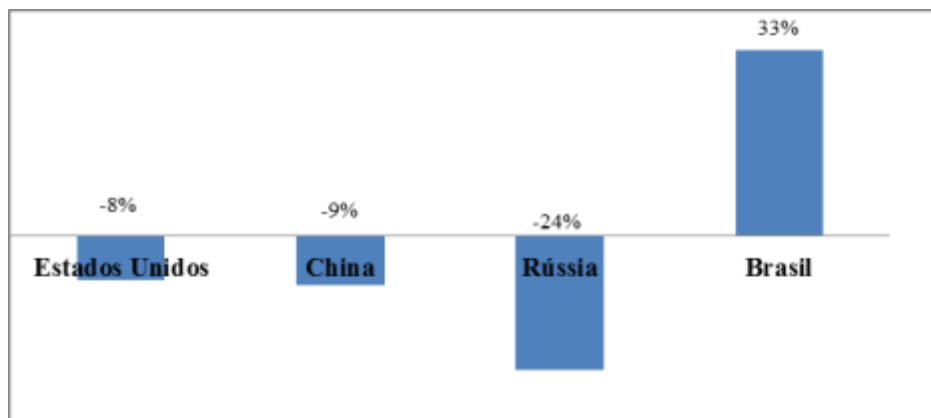
A variação da taxa de aprisionamento nos quatro países de maior população carcerária do mundo aponta que do ano de 2008 a 2014, o Brasil mantém uma tendência contrária a dos outros países, sendo o único a apresentar aumento no número de pessoas presas, em contraponto aos Estados Unidos, China e Rússia que vem reduzindo sensivelmente o ritmo de encarceramento, conforme apresentado na Figura 1.

¹¹ A taxa de ocupação indica a razão entre o número de pessoas presas e a quantidade de vagas existentes, servindo como um indicador do déficit de vagas no sistema prisional.

¹² A taxa de aprisionamento indica o número de pessoas presas para cada cem mil habitantes. O objetivo de utilizar essa medida é permitir a comparação entre locais com diferentes tamanhos de população e neutralizar o impacto do crescimento populacional, permitindo a comparação a médio e longo prazo.

¹³ A taxa de presos sem condenação indica qual porcentagem da população prisional é composta por presos provisórios.

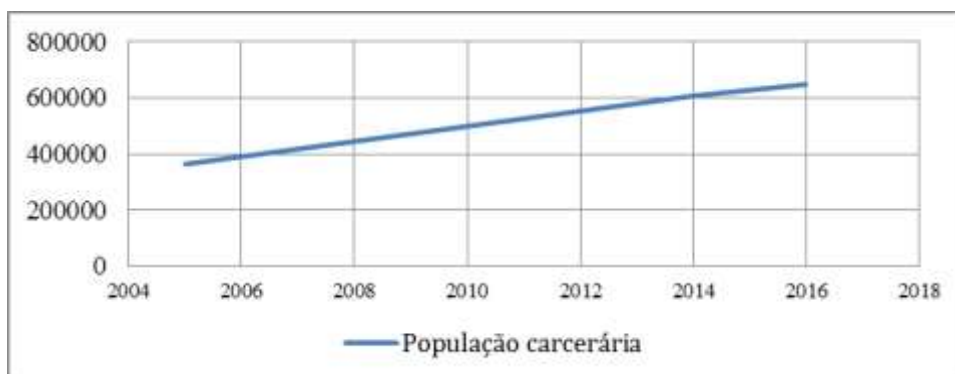
Figura 1: Variação da taxa de aprisionamento nos quatro países de maior população prisional do mundo.



Fonte: INFOPEN (2016).

A Figura 2 expõe o gráfico do crescimento da população carcerária brasileira de 2005 a dezembro de 2016, certificando o contínuo aumento do número de pessoas presas.

Figura 2: Crescimento da população prisional brasileira de 2005 a dezembro de 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações do INFOPEN (2016) e CNJ (2017).

Esse cenário de crescimento da população carcerária, que aloja pessoas em prisões superlotadas tem se constituído em umas das questões mais complexas da realidade social brasileira, demandando políticas públicas capazes de mitigar e até mesmo solucionar esse grave problema. Sergipe segue no mesmo contexto, já que todos os Estados da Federação apresentam taxas de ocupação de acima da capacidade de vagas, como adiante será evidenciado.

4.1.1 Aspectos gerais do órgão gestor do sistema prisional do Estado de Sergipe

O alvo desse elemento de análise são os aspectos gerais do órgão gestor do Sistema Prisional, descritos através de fontes secundárias de dados. O órgão gestor do Sistema Prisional do Estado de Sergipe é a Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa do Consumidor - SEJUC, órgão da administração direta do Poder Executivo, cuja atribuição legal, é disciplinada pela Lei Estadual nº 3.611/1995, em seu artigo 3º, indicando que lhe compete a administração do sistema penitenciário.

Cumprir informar, que inserido na organização administrativa da Secretaria está o Departamento Central do Sistema Prisional – DESIPE, que é instrumento operacional das unidades prisionais do Estado de Sergipe, no entanto prescinde de autonomia orçamentária e financeira, evidenciando ser um compartimento do efetivo órgão gestor (SEJUC).

O Quadro 10 apresenta os aspectos da missão, visão, valores e principais objetivos da SEJUC, de acordo com sua identidade estratégica delineada no relatório de atividades do órgão, formulado em 20.12.2016 e consultado na ASPLAN em janeiro de 2017.

Quadro 10: Identidade estratégica da SEJUC, de acordo com o relatório de atividades do órgão.

Missão	Promover a articulação entre o planejamento, a execução e o controle da Política Penitenciária Estadual, de forma a cumprir as disposições da Lei de Execução Penal - LEP (Lei nº 7.210/84), responsabilizando-se, assim, pela custódia, segurança e assistência tanto aos internos quanto aos egressos do Sistema Penitenciário, bem como a implementação de políticas públicas voltadas à defesa do consumidor, além da coordenação e promoção das políticas de prevenção e educação quanto ao consumo de drogas, entre outras ações voltadas à ordem pública e ao bem estar humano e da justiça social.
Visão	Transformar o Estado de Sergipe em referência nacional concernente à custódia e reintegração social dos internos do sistema prisional, bem como às ações voltadas à proteção e defesa do consumidor.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Humanização da relação entre presos e servidores; ✓ Tratamento digno aos egressos do sistema prisional; ✓ Ressocialização dos presos; ✓ Compromisso com a redução da superlotação nas unidades prisionais; ✓ Valorização dos servidores do sistema prisional; ✓ Garantia e Defesa dos direitos do consumidor.
Principais objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modernização e melhoria da infraestrutura das unidades prisionais de Sergipe, objetivando humanizar o tratamento ao preso, com infraestrutura mais adequada, com maior segurança, além de valorizar o servidor prisional e de criar políticas de incentivo à diminuição da superlotação; ✓ Implementação de política de estado voltada à ressocialização dos internos do sistema prisional sergipano, objetivando a diminuição da reincidência.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado no relatório de atividades da SEJUC (2016).

Há 10 unidades prisionais no Estado de Sergipe, que se propõe a custódia de presos em diferentes regimes de prisão (fechado ou semiaberto), diferentes tipos de prisão (medida de segurança, prisão provisória e prisão definitiva) e gênero a que se destina¹⁵.

Importa salientar que a Lei de execuções penais prevê uma nomenclatura para cada tipo de unidade prisional, compatível com a espécie de custódia que se propõe (Vide quadro 01), entretanto, o sistema prisional sergipano não faz uso de todas as nomenclaturas da disposição legal.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através das inspeções nos estabelecimentos penitenciários, disponibiliza em seu sítio institucional um recibo de cadastro de inspeção contendo informações variadas sobre cada estabelecimento vistoriado, inclusive classificando suas condições estruturais e de funcionamento, avaliando se são ótimas, boas, regulares ou péssimas. Essa classificação é considerada no presente estudo para avaliar as condições dos estabelecimentos prisionais sergipanos.

Para resumir as características de cada unidade prisional, segundo as destinações para as quais foram concebidos, quanto ao gênero, regime e tipo de prisão e *status* de funcionamento atual e quanto à classificação do CNJ, no ano de 2016, as informações foram sintetizadas no Quadro 11.

¹⁵ As informações obtidas no Sistema de Administração Prisional – SAP da Secretaria de Estado da Justiça dão conta de 9 unidades prisionais. A informação da existência da unidade de Cadeia Territorial de Areia Branca, que ainda será inaugurada, perfazendo 10 unidades, foi obtida através de documentos internos da SEJUC.

Quadro 11: Resumo das unidades prisionais por tipo, regime, gênero, status de funcionamento e condições gerais.

	Tipo de Prisão	Regime	Gênero	Status de funcionamento	Condição - Classificação do CNJ
PREMABAS	Definitiva	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Péssimo
PRESLEN	Definitiva	Fechado	Masculino	Em funcionamento, porém interditado judicialmente para receber novos presos.	Péssimo
CERSAB	Definitiva	Semiaberto	Masculino	Sem funcionamento, por força de interdição judicial desde 2013	Péssimo
CP - ESTÂNCIA	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Não houve avaliação. Inaugurado em dezembro de 2016
CADEIA PÚBLICA TERRITORIAL DE AREIA BRANCA	Provisória	Fechado	Masculino	Prédio Construído, porém não inaugurado até a conclusão do estudo	Não houve avaliação
CADEIÃO DE SOCORRO	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento, porém interditado judicialmente para receber novos presos, desde novembro de 2016	Péssimo
COMPAJAF	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento	Regular
COMPEMCAN	Provisória	Fechado	Masculino	Em funcionamento, já tendo sofrido interdição judicial para receber novos presos	Péssimo
PREFEN	Provisória e definitiva	Fechado	Feminino	Em funcionamento	Regular
HCTP	Medida de segurança	Medida de segurança	Masculino e Feminino	Em funcionamento	Péssimo

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações da SEJUC.

Infere-se do Quadro 11 que das dez unidades prisionais existentes, oito estão em funcionamento, das quais 4 estão interditadas ou já sofreram interdição judicial. As sentenças de interdição são importantes documentos que retratam as condições das unidades prisionais e corroboram o conteúdo dos relatórios do CNJ.

O PRESLEN, situado no município de Nossa Senhora da Glória foi alvo de processo de interdição desde 2012, processado na 7ª Vara Criminal de Aracaju (Vara das Execuções Penais) sob o número 201220701414¹⁶. Em 25.08.2016 foi manifesta a sentença de interdição cujos fundamentos foram baseados em inspeção realizada pelo próprio magistrado que a exarou. Afirma o julgador que nas celas em que cabem quatro presos estão amontoadas até

¹⁶ O processo judicial e sentença estão disponíveis em: <www.tjse.jus.br>. Acesso em 02.02.2017.

dez pessoas, ressaltando que as celas para isolamento disciplinar, com capacidade para um preso, guarnecem até seis pessoas.

Na sentença consta que “a situação é terrível (*sic*)”, apontando que aspectos como o preparo e distribuição de alimentos, limpeza, atendimento médico e social estão afetados negativamente pela superpopulação carcerária. O documento judicial identifica que no estabelecimento há apenas 5 servidores prisionais por turno, para manter a custódia de mais de 400 homens, tornando comuns as rebeliões, que difíceis de serem contidas já resultaram em lesões e morte de servidores públicos. Qualifica que, no presídio, há evidente risco e abalo da ordem e da segurança pública, afirmando que há, por parte do Governo do Estado, incapacidade gerencial para solucionar os problemas identificados. Fundada nessas razões é que se deu a interdição do PRESLEN.

O único presídio de regime semiaberto de Sergipe, CERSAB, destinado a presos masculinos, foi interditado em 2013, baseado na precariedade estrutural extrema. A decisão judicial que o interdita, afirma que o prédio está em ruína, desprovido de condição sanitária mínima para o acolhimento de seres humanos e por lá são sonegadas dos internos correta assistência material, à saúde, educacional e social¹⁷.

Tal fato impede que os presos sentenciados ao regime fechado que adquirem o direito de progressão para o regime semiaberto cumpram os estágios ordinários da sua pena, avançando para o regime aberto ou sendo postos em liberdade, a depender do caso concreto, tendo em vista que o réu não pode ser submetido a regime mais rigoroso do que lhe foi imposto pela lei em virtude da ausência de disponibilidade de estabelecimento penal. De forma idêntica ocorre com os presos sentenciados para cumprir pena diretamente no regime semiaberto, que deixam de cumprir a reprimenda imposta em razão da ausência de unidade para o regime que lhe cabe.

É merecedor de atenção científica a investigação sobre o fato de não haver disponibilidade no regime semiaberto interferir no juízo de convencimento dos magistrados, a ponto de motivá-los a, quando juridicamente possível, aplicar pena em regime fechado a um apenado que poderia ser condenado ao regime semiaberto. Pontua-se aqui apenas para fomentar novas linhas de pesquisa, considerando que esse tema não faz parte dos objetivos aqui perseguidos.

É oportuno afirmar que o Estado de Sergipe é desprovido de estabelecimento penal para o regime aberto. Sendo assim, as pessoas que progridem ou são sentenciados a tal

¹⁷ Decisão judicial disponível em: < <https://goo.gl/SRGVjM> >. Acesso em 04.02.2017.

regramento, são postos completamente em liberdade, na medida em que a figura da casa do albergado, que serviria para custódia e acompanhamento desse regime, não existe no Sistema Prisional Sergipano, como faz prova as informações disponibilizadas pela SEJUC em seu sítio institucional¹⁸.

O chamado Cadeião de Socorro, situado no município de Nossa Senhora do Socorro, região metropolitana de Aracaju, capital do Estado, também está submetido à interdição judicial (processo nº 201620702668). O magistrado, ao fundamentar o interdito, afirma que nas celas projetadas para 15 pessoas estão custodiadas até 40, indicando que o estabelecimento penal abriga quase o triplo de sua capacidade estrutural. Relata o julgador que a situação é tida como “(sic) terrível, insustentável e inadmissível”, observando a vitimização de presos e dos agentes públicos da administração penitenciária, eis que as rebeliões são comuns e de difícil contenção, já registrando ocorrência de lesão a um agente prisional e a morte de um detento.

Quadro semelhante é encontrado no COPEMCAN, estabelecimento penal com maior oferta de vagas no Estado de Sergipe (vide Quadro 13). A decisão de interdição (processo nº 201220701412) dá conta de que a unidade carcerária abriga três vezes mais presos do que a sua capacidade. Nas celas onde cabem 8 presos, estão amontoadas até 20 pessoas. Celas para isolamento disciplinar com capacidade para 1 preso estão com até 7 pessoas. Nas salas para realização de visita íntima, que possuem apenas uma cama, também são mantidas até 8 pessoas. A enfermaria é utilizada como custódia e nos 6 cubículos estão distribuídos 38 presos. Até nos galpões do estabelecimento penal, que deveriam se destinar a oficinas de trabalho, estão alojados 55 presos¹⁹.

No julgado consta que os próprios agentes públicos da administração penitenciária têm dificuldades para gerir o estabelecimento penal superlotado, eis que cada um dos 5 pavilhões conta com apenas 3 agentes prisionais para a manutenção da custódia de aproximadamente 500 pessoas, notando-se dificuldade para contenção de eventuais levantes dos presos.

Em relação à custódia de mulheres, há apenas uma unidade feminina, destina para os regimes fechado e semiaberto, entretanto, efetivamente, há apenas a custódia de presas no regime fechado, aplicando-se o mesmo argumento dito acima sobre a interdição do semiaberto masculino, em relação ao salto de regime penal provocado pela ausência de unidade compatível.

¹⁸ Consulta realizada em: <www.sejuc.se.gov.br>. Acesso em, 04.02.2017.

¹⁹ Sentença disponível em: <<https://goo.gl/YZypjH>>. Acesso em, 04.02.2017.

Há de se pontuar que dos 8 presídios em funcionamento o CNJ qualifica 6 como “péssimos” e 2 como “regulares”, fato corroborado pelos fundamentos das interdições judiciais cujos fundamentos foram descritos.

O Quadro 12 resume os números de estabelecimentos penais existentes, em funcionamento, interditados e sem custodiar presos e interditados para receber novos presos.

Quadro 12: Resumo de situação dos estabelecimentos penais

Quantidade Total	Construída sem inauguração	Sem funcionamento por interdição judicial	Em funcionamento sem interdição	Interditado para receber novos presos
10	1	1	5	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

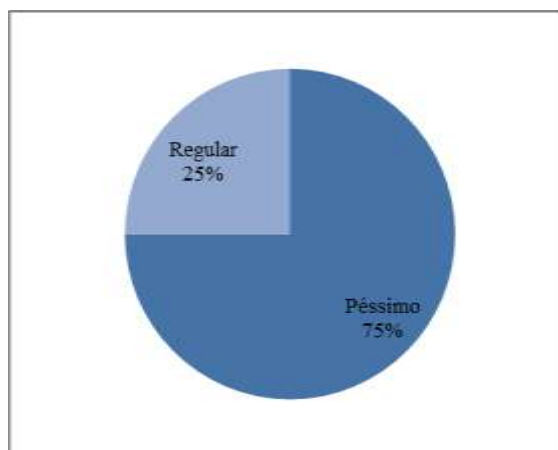
As Figuras 4 e 5 respectivamente, ilustram as condições de funcionamento e avaliação do CNJ em relação às unidades prisionais, em termos percentuais.

Figura 4: Condições de funcionamento de unidade prisionais em Sergipe, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Figura 5: Avaliação das unidades prisionais, segundo CNJ



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Afere-se que 80% das unidades prisionais existentes estão em funcionamento, 37,5% dos que funcionam estão interditadas para receber novos presos, 71% atuam em péssimas condições e 29% dos estabelecimentos penais do Estado de Sergipe atuam em condições regulares.

4.1.3 Quanto à evolução, das vagas e seu déficit, da população carcerária e da taxa de ocupação nos sistema prisional sergipano

Esse elemento de análise discerne aspectos da evolução da população carcerária, o número de vagas e seu déficit no Estado de Sergipe. Explica-se aqui que não é o objetivo da presente pesquisa esquadrihar os dados de presos eventualmente custodiados em delegacias de polícia, mas apenas no sistema prisional sergipano.

O número de vagas, déficit e quantidade de presos no sistema penitenciário de Sergipe difere de acordo com a fonte de dados e o critério que utiliza. Observa-se nesse estudo 3 critérios: o do CNJ; o do DEPEN, exposta do relatório do INFOPEN (2016), referente a dados de junho de 2014; e o critério da quantidade de vagas de acordo com a capacidade projetada das unidades prisionais, conforme informações coletadas através de documentos da SEJUC.

O CNJ inclui no cômputo as vagas ofertadas pelas delegacias de polícia, sendo assim, para o Conselho, há 5.017 pessoas presas, 41 estabelecimentos penais e 2.817 vagas, resultando em um déficit de vagas de 78%, tendo como referência os dados do relatório mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais – CNIEP colhidos em dezembro de 2016²⁰.

Já o DEPEN, utiliza como critério o número de vagas informado pela SEJUC, que, em relação às unidades de gestão terceirizada, considera a capacidade que o contrato de terceirização alcança, conforme informações colhidas junto à ASPLAN, em janeiro/2017. Sendo assim, em relação ao COMPAJAF e CP-Estância, unidades em que a gestão não é realizada diretamente pelo Estado, o número de vagas informado não se atém à capacidade correspondente à sua estrutura física, que é menor que a capacidade contratual que opera em superlotação, como se constata no Quadro 13. Acrescente-se que esses dados também contabilizam vagas geradas através da ocupação de espaços que não foram projetados para servir de cela de prisão.

²⁰ Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/qjyB7p>>. Acesso em 29.01.2017.

O critério utilizado neste estudo, para análise de dados da população carcerária em 2017, é o da quantidade de vagas de acordo com a capacidade projetada das unidades prisionais, levando em consideração o número de presos que a arquitetura da unidade prevê em sua estrutura, deixando de contabilizar a capacidade dos contratos de terceirização e sem considerar utilização de cômodos e compartimentos dos prédios que foram construídos para funcionar, por exemplo, como oficinas, salas de aula, refeitórios e acabam, em virtude da superlotação, sendo contabilizados como vaga, o que acarreta em uma distorção dos dados reais do sistema carcerário.

A Tabela 3 demonstra o crescimento histórico da população carcerária, do número de vagas e de seu déficit, bem como a taxa de ocupação. Os dados do ano de 2005 a 2014 foram baseados no critério do DEPEN/MJ, que serve de referência para os Anuários do FBSP, não contabilizando os números de presos e vagas nas delegacias de polícia. Os dados de 2016 foram obtidos e baseados no critério do CNJ, incluindo presos e vagas das delegacias de polícia. Os dados de 2017 foram baseados no critério da capacidade estrutural de vagas, obtidos através da SEJUC pelo SAP, com relação ao número de presos, e pelos dados dos projetos arquitetônico dos presídios, em relação ao número de vagas.

Tabela 3: Dados históricos da população carcerária do Estado de Sergipe²¹

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016	2017
População existente	2142	2228	2219	2242	2742	3437	3558	4130	4597	4.307	-	5017	5093
Nº de vagas	1149	1260	1385	1385	2007	2068	2235	2235	2265	2579	-	2817	2399
Déficit	-993	-968	-834	-857	-735	-1369	-1323	-1895	-2332	-1478	-	2200	-2694
Déficit percentual	86,4%	77%	60%	62%	36,50%	66%	59,10%	84,70%	102,96%	57,3%	-	78%	112%
Taxa de ocupação	186%	177%	160%	162%	137%	166%	159%	185%	203%	167%	-	178%	212%

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado nas publicações dos anuários do FNSP, em dados do SAP/SEJUC e informações dos relatórios do CNIEP/CNJ.

*a pesquisa não identificou fonte de dados confiáveis para o ano de 2015.

Observa-se que o sistema prisional de Sergipe superou, em 2016, a marca de 5 mil pessoas, número nunca antes alcançado, distribuídos em 8 unidades prisionais, todas apresentando um quadro de déficit de vagas e de superlotação, como se evidenciará adiante, em outro elemento de análise.

No ano de 2005, Sergipe possuía 2.142 pessoas privadas de liberdade em presídios, cuja capacidade era de 1.149 vagas, apresentando um déficit 86% e uma taxa de ocupação de 186%. Em 2017, passados cerca de 12 anos, a população de presos cresceu aproximadamente

²¹ Explica-se que em relação aos dados da quantidade de pessoas presas em 2017, tomou-se como referência a consulta feita ao SAP em 24/01/2017. Informa-se que o SAP não revela dados históricos de dias ou meses, fornecendo apenas informações do dia em que é consultado. Os dados referentes ao ano de 2015 não foram informados por não haverem fontes que se pudesse referenciar.

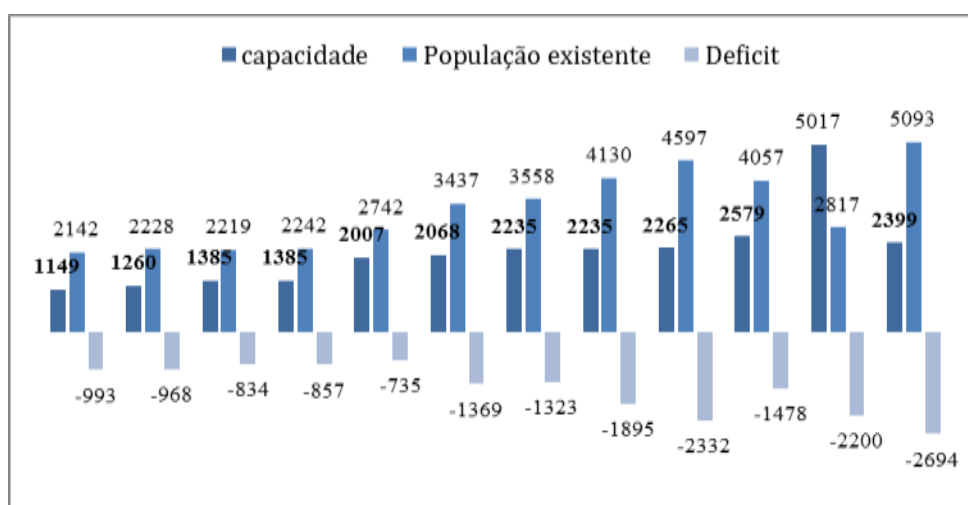
137,7%, apresentando um número absoluto de 5.093 pessoas e uma taxa de ocupação de 212%. Tais números indicam que em 2017, em outras palavras, um espaço concebido para 10 pessoas, existem, aproximadamente, 21 indivíduos custodiados.

Há de se pontuar, que no cenário nacional, o crescimento da população carcerária em período semelhante (2005 a dezembro/2017) foi de 180%, como se infere da Tabela 1, já a taxa de ocupação dos presídios sergipano é considerada alta quando comparada a já elevada taxa nacional que é de 163%. Interessa à análise pontuar que Sergipe possui uma taxa de aprisionamento de 231,5²² pessoas presas por 100 mil habitantes, que é elevada mesmo comparada a taxa nacional que é de 299,7.

Nesse interregno (2005 a 2017) o número de vagas no sistema apresentou um crescimento de 109 %, com um quantitativo absoluto de 2.402 vagas. Embora tenha havido mais que a duplicação das vagas existentes em 2005, não foi suficiente para fazer frente ao crescimento da população carcerária e ao déficit de vagas acumulado, eis que no período de referência (ano de 2005) já se vislumbrava acentuada insuficiência de vagas (-86,4%). O déficit atual é de -2.691vagas, perfazendo um percentual de -112%, o que significa dizer que para equacionar a falta de vagas o Estado teria que construir mais que o dobro do quantitativo já existente.

A Figura 6 ilustra a evolução da população carcerária em relação ao crescimento de vagas e seu déficit.

Figura 6: Gráfico comparativo de Capacidade de vagas, população carcerária e déficit de vagas, 2005 a 2014, 2016 e 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado nas publicações dos anuários do FNSP, informações dos relatórios do CNIEP/CNJ e em dados do SAP/SEJUC.

²²Número obtido considerando a população de Sergipe 2.200.000 habitantes, conforme dados do IBGE, obtidos em: < <https://goo.gl/6hgc7H>>. Acesso em 04.02.2017.

Em 2014, como expõe a Tabela 4, dentre os 12 Estados cujos sistemas penitenciários são classificados como de pequeno porte, Sergipe apresenta a 5ª maior taxa de ocupação, com um percentual de 167%, o que equivale afirmar que, nesse período, no espaço para custodiar 10 presos havia 16,7 pessoas. Alagoas é o Estado dessa classificação que apresenta a maior taxa de ocupação (223%), sendo que Rondônia é o Estado com a menor taxa de ocupação (127%). Importa afirmar que todos os Estados do Brasil possuem taxa de ocupação acima de 100%, como se vê no Anexo B.

Tabela 4: Taxa de ocupação em sistemas prisionais de pequeno porte em junho de 2014.

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	12º
Estado	AL	AM	MS	PI	SE	RN	AC	PB	RR	TO	AP	RO
Taxa de ocupação	223%	220%	216%	188%	167%	157%	154%	152%	149%	142%	140%	127%

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), adaptado de INFOPEN (2016).

Concernente à taxa de aprisionamento (Tabela 5), que possibilita dimensionar a população carcerária em cada Estado proporcionalmente, percebe-se que entre os sistemas prisionais de pequeno porte, o Estado de Sergipe figura em 9º lugar, com 194 pessoas presas por 100 mil habitantes, abaixo da média nacional que é de, aproximadamente, 300 pessoas presas por 100 mil habitantes.

Tabela 5: Taxa de aprisionamento em sistemas prisionais de pequeno porte, 2014.

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	12º
Estado	MS	AC	RO	AP	RR	PB	TO	RN	SE	AM	AL	PI
Taxa de Aprisionamento	568,9	441,2	436,4	353,4	324	243,3	216	207,7	194	192,4	174,2	100,9

Fonte: Adaptado de INFOPEN (2016).

O Mato Grosso do Sul apresenta a maior taxa (568,9) no grupo, inclusive liderando esse número em todo o país, com ampla disparidade em relação ao Maranhão (89,00) que é o Estado com menor taxa de aprisionamento do Brasil (Anexo B). O Piauí é o Estado que detém o menor quantitativo de pessoas presas por 100 mil habitantes (100,9), dentre o grupo dos de menor porte.

Tabela 6: Evolução da população carcerária e da taxa de homicídios por cem mil habitantes em Sergipe.

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
População carcerária	2142	2228	2219	2242	2742	3437	3558	4130	4597	4057
Homicídios por 100 mil	24,8	29,7	25,8	27,8	31,7	32,6	34,4	40,7	43,6	49,4

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações do IPEA (2016) quanto à taxa de homicídios por 100 mil habitantes.

Mesmo não sendo objetivo do presente estudo relacionar o crescimento da população carcerária com a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, avistando-se vertentes para novas pesquisas que objetivem tal relação, consta na Tabela 7, um comparativo entre os dois números informando que o número de homicídios em Sergipe cresceu mesmo com o aumento da quantidade de pessoas presas. A evolução do número de homicídios por 100 mil foi obtida do Atlas da Violência 2016, elaborado pelo IPEA.

Registre-se que Sergipe foi apresentado no anuário de segurança pública do FBSP como estado mais violento do país, por apresentar o maior número de homicídios por 100 mil habitantes em 2016.

4.1.4 Quanto à ocupação por estabelecimento prisional de Sergipe

É realizado nesse elemento de análise o estudo quanto à efetiva ocupação das unidades prisionais do Estado de Sergipe, esquadrinhando a capacidade projetada de cada uma delas, seu déficit, taxa de ocupação e tipo de preso que as habita (se provisório ou definitivo). No Quadro 13 constam os números e critérios postos sob análise.

Quadro 13: Ocupação efetiva dos estabelecimentos penais de Sergipe, 2017.

Unidades Prisionais	Capacidade de vagas projetadas	Quantidade total de presos	Déficit	Déficit percentual	Taxa de ocupação	Tipo de Prisão	Regime
PREMABAS	340	438	-98	-29%	129%	Condenado	Fechado
CP ESTÂNCIA	196	198	-2	-1%	101%	Provisório	Fechado
PRESLEN	177	321	-144	-81%	181%	Condenado	Fechado
CADEIÃO DE SOCORRO	160	424	-264	-165%	265%	Provisório	Fechado
PREFEN	175	230	-55	-31%	131%	Condenado e provisório	Fechado
HCTP	75	85	-10	-13%	113%	Medida de segurança	Fechado
COMPAJAF	476	694	-218	-46%	146%	Provisório	Fechado
COPEMCAN	800	2703	-1903	-238%	338%	Provisório	Fechado
TOTAL	2399	5093	-2694	112%			

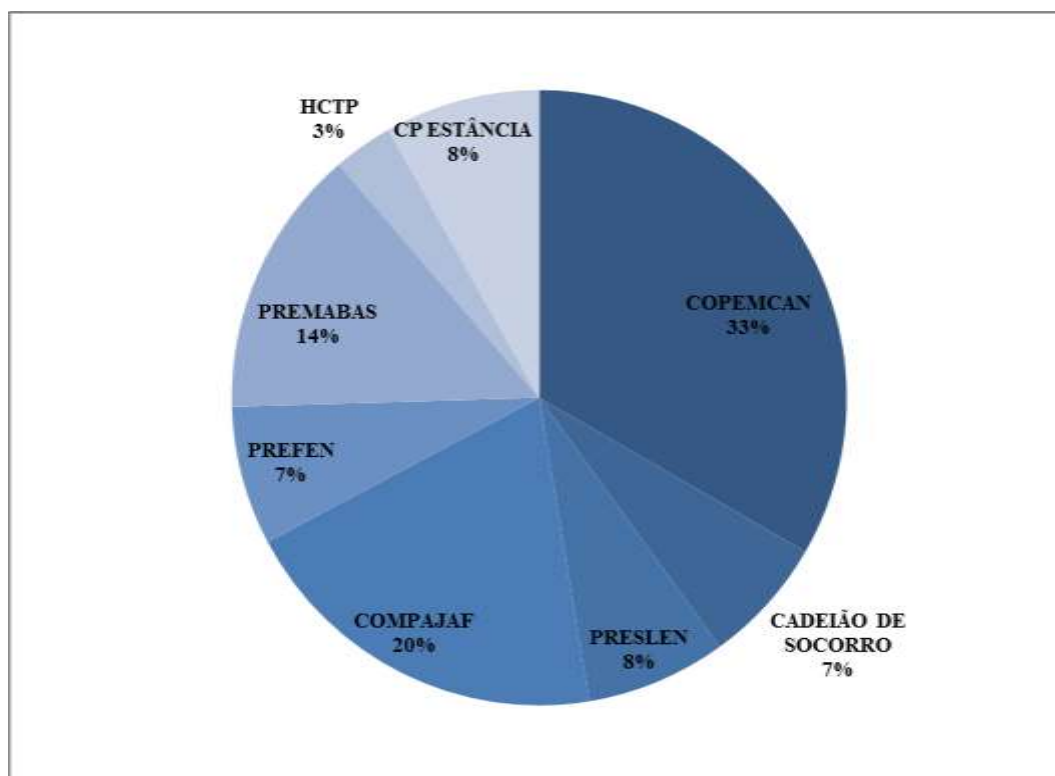
Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações do SAP da SEJUC.

Concernente às vagas disponibilizadas, constata-se que o COPEMCAN é a unidade que possui o maior número, 800, o que corresponde a 33% de todas as vagas do sistema prisional de Sergipe. Em seguida está o COMPAJAF, com a capacidade projetada para 476 presos, 20% das vagas existentes. A unidade com menor número de vagas é o HCTP,

destinado para cumprimento de medidas de segurança, que possui capacidade para 75 pessoas, o equivalente a 3% da oferta total.

Cerca de 8% das vagas são destinadas às mulheres no PREFEN, 175 vagas em números absolutos. É a única unidade para o gênero, custodiando presas em regime fechado e as submetidas à tutela provisória. A Figura 7 demonstra a distribuição percentual das vagas no sistema prisional sergipano.

Figura 7: Distribuição das vagas no sistema prisional de Sergipe, 2017.



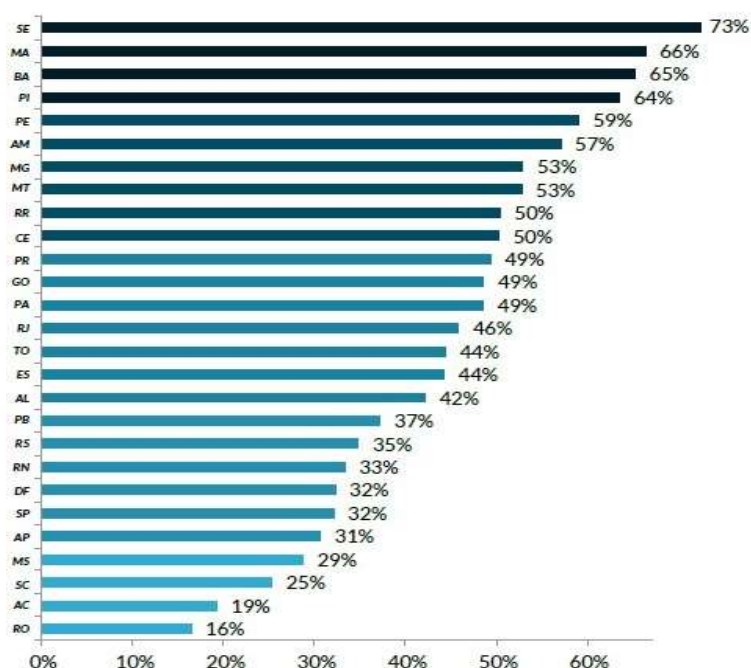
Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em informações da SEJUC (2017).

Quanto à distribuição por tipo de prisão (provisória ou definitiva), pode-se afirmar que pelo menos 68% das vagas existentes no sistema prisional do Estado de Sergipe são destinadas para presos provisórios, distribuídos no COPEMCAN (33%), COMPAJAF (20%), CP Estância (8%), Cadeião de Socorro (7%). Menos de 32% das vagas se destinam a presos definitivos.

Há de se ressaltar que em consulta ao SAP, houve a constatação que mesmo em presídios destinados a presos provisórios há registro da custódia de presos definitivos, especificamente no COMPAJAF e COPEMCAN. Pontue-se ainda que não houve fonte confiável de dados para quantificar o número de presos provisórios e definitivos, de forma específica, em cada unidade prisional.

Entretanto, o INFOPEN (2016) indica que em junho de 2014 o Estado de Sergipe liderava o percentual de presos provisórios em todo o país, com 73% da população carcerária sem julgamento, seguido, sucessivamente, pelo Maranhão (66%), Bahia (65%) e Piauí (64%), o menor percentual de presos provisórios foi encontrado no Estado de Rondônia (16%). A Figura 8 demonstra os percentuais encontrados em todo o Brasil.

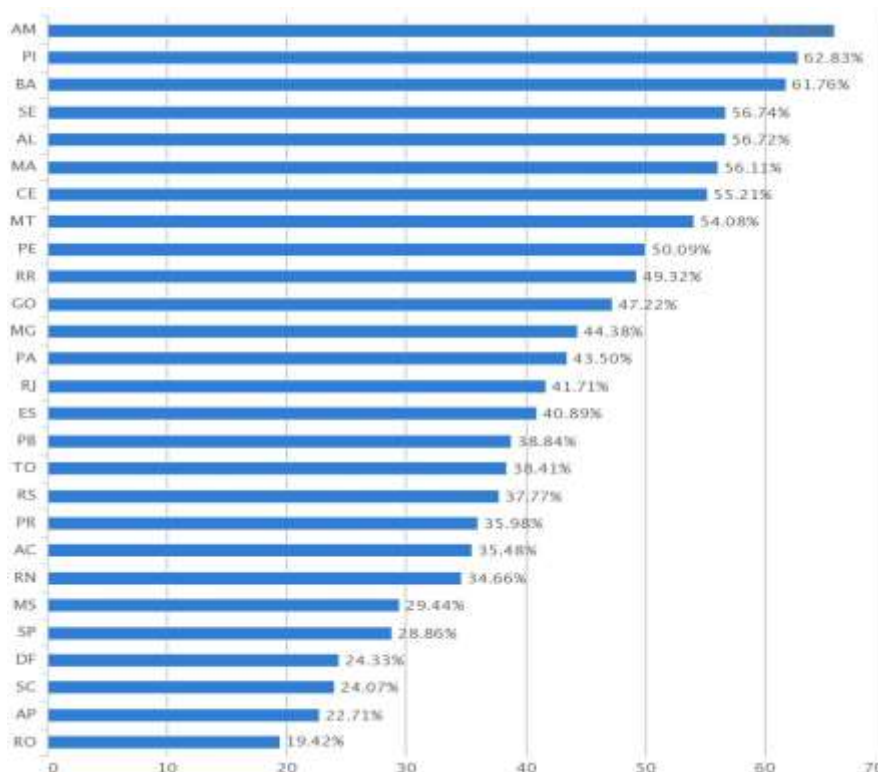
Figura 8: Percentual de presos provisórios em todo Brasil, 2014.



Fonte: INFOPEN (2016).

Dados mais atuais disponibilizados pelo CNJ (2017) dão conta de que, em 2017, Sergipe é o 4º Estado que mais possui presos sem julgamento definitivo, incluindo o Distrito Federal, conforme se observa na Figura 9, sendo superado pelos Estados da Bahia (61,76%), Piauí (62,83%) e Amazonas (65,84%).

Figura 9: Percentual de presos provisórios em todo o Brasil, 2017.

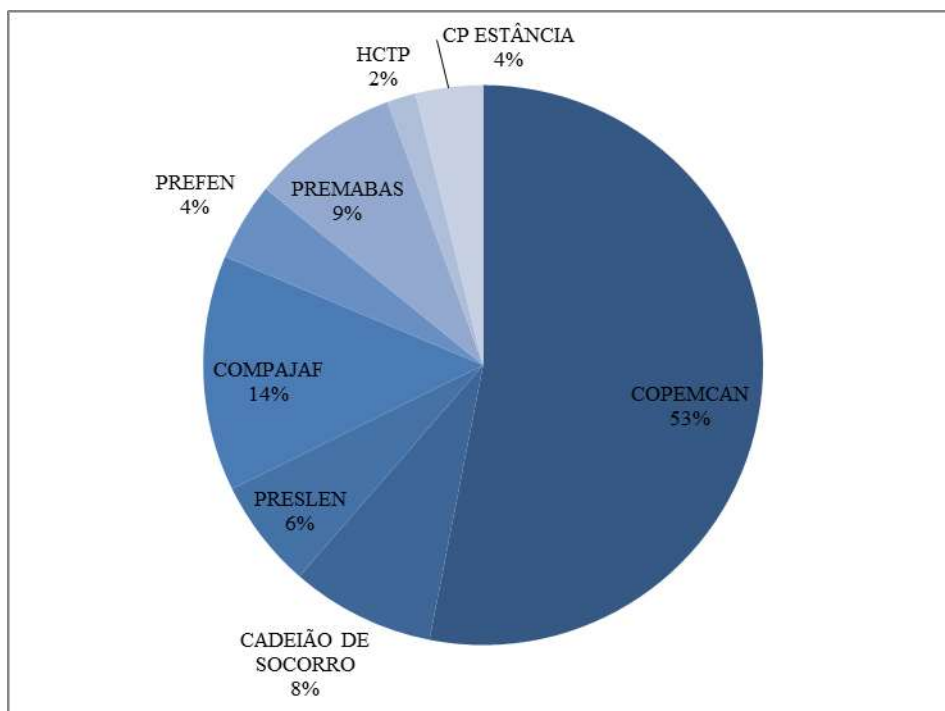


Fonte: CNJ (2017).

Dando continuidade às explicações do Quadro 13, no tocante à quantidade de presos, O COPEMCAN é a unidade que abriga o maior número de detentos, 2.703, equivalendo afirmar que 53% de toda a população carcerária do Estado de Sergipe está custodiada nesse presídio, evidenciando uma extremada concentração de presos no estabelecimento. Os 47% restantes da população carcerária estão repartidos nas demais 7 unidades prisionais em funcionamento. A segunda unidade com maior população carcerária é o COMPAJAF, custodiando 694 detentos, o equivalente a 14% de todos os presos do sistema prisional de Sergipe, seguida pelo PREMABAS (9%), CADEIÃO DE SOCORRO (8%), PRESLEN (6%) e CP ESTÂNCIA (4%), aproximadamente (vide Figura 10).

Cerca de 4% da população carcerária é composta de mulheres, o equivalente a 230 custodiadas. O HCTP, estabelecimento destinado à medida de segurança, mantém o menor quantitativo de presos, 85, correspondente a 2% da população carcerária total.

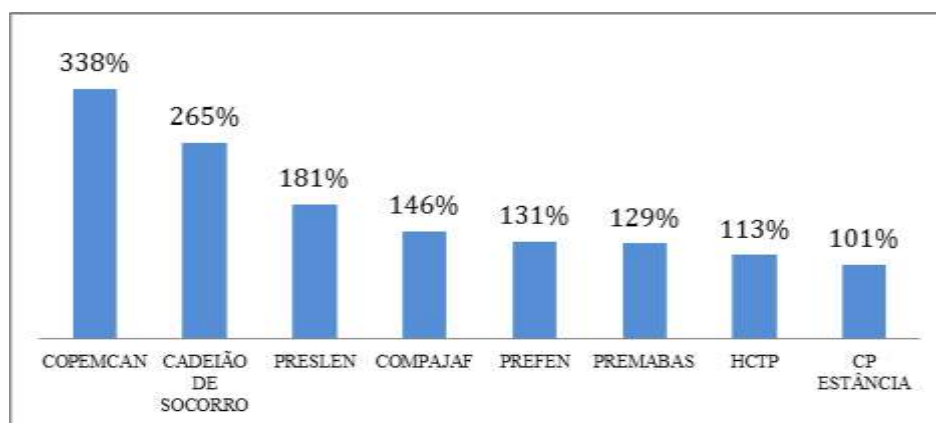
Figura 10: Distribuição da população carcerária nos presídios de Sergipe, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base em dados da SEJUC (2017).

Todos os estabelecimentos prisionais do Estado de Sergipe estão com população carcerária acima de sua capacidade projetada, alguns apresentando níveis de déficit de vagas e taxas de ocupação maiores que a média geral de todo o sistema prisional sergipano e do que a média nacional, que já são consideradas altas. A Figura 11 expõe a taxa de ocupação de todas as unidades do Estado.

Figura 11: Taxa de ocupação nas unidades prisionais de Sergipe, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nos dados da SEJUC (2017).

Quanto à taxa de ocupação, observa-se que três estabelecimentos penais apresentam taxas maiores que a média nacional que é de 163% em 2017: COPEMCAN (338%), Cadeião de Socorro (265%) e PRESLEN (181%). Ressalte-se que a taxa de ocupação de todo o sistema prisional de Sergipe é de 212%, também acima da taxa nacional.

No COPEMCAN há 1.903 presos além da sua capacidade que, em termos percentuais calcula um déficit de 238%, e uma taxa de ocupação de 338%, o que equivale afirmar que no lugar destinado para 10 pessoas há quase 34 presos, configurando superpopulação.

O quadro de superpopulação apontado no COPEMCAN foi alvo de providências do poder Judiciário, através da VEC, que avaliou os transtornos imprimidos pela superlotação carcerária, concluindo que a condição de aprisionamento ali encontrada submetia as pessoas presas a penas maiores que a própria privação da liberdade, conforme avistado em sentença judicial de 2014, cujo dispositivo sustenta:

(...) que a superpopulação do estabelecimento penal, aliada a todas as consequências deletérias dela advindas e ao fato de que inexistem vagas em outro estabelecimento para a transferência dos excedentes, justificam o impedimento do ingresso de novos detentos até que se atinja a capacidade projetada, de 800 presos²³.

Mesmo havendo a interdição através da sobredita sentença judicial em 21 de maio de 2014, o TJSE, atendendo a recurso interposto pelo Estado de Sergipe, suspendeu a interdição em agosto de 2015, com base no princípio da razoabilidade, mesmo concordando que o sistema prisional do Estado clama por medidas urgentes, alegando que se não houvesse a liberação da unidade para receber novos presos, os mesmos seriam colocados em delegacias de polícia, cujas estruturas são ainda mais precárias que na unidade prisional²⁴.

O CADEIÃO DE SOCORRO, com uma taxa de ocupação de 265%, custodiando cerca de 27 pessoas onde caberia 10, segue interditado por decisão judicial para receber novos detentos, sob o argumento de que a superpopulação carcerária ali encontrada produz consequências deletérias ao indivíduo preso e aos servidores públicos envolvidos na administração prisional (TJSE, 2016).

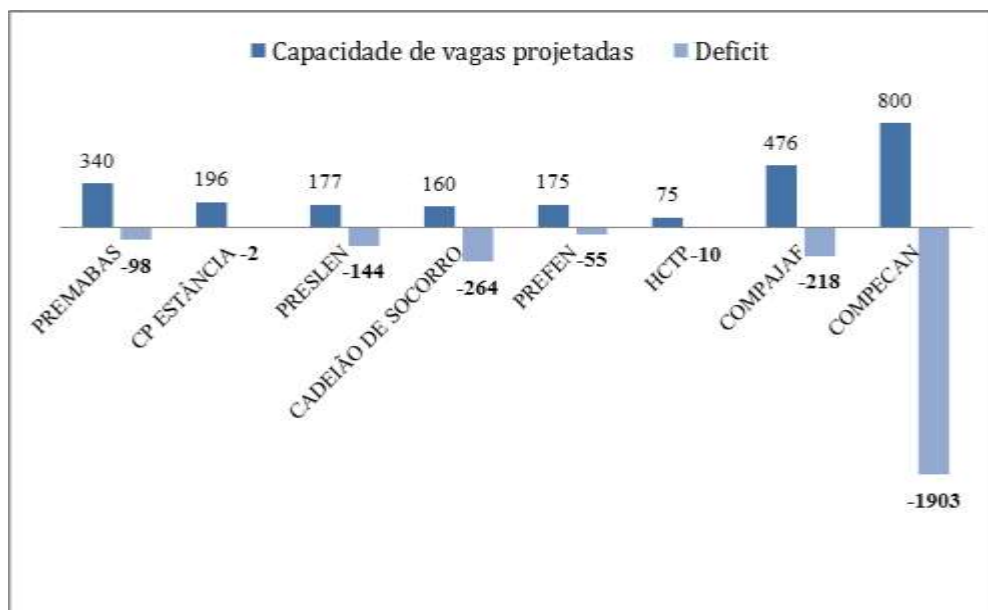
De modo semelhante, o PRESLEN, com 181% de taxa de ocupação foi alvo de processo de interdição, em razão, dentre outros aspectos, da superlotação carcerária, baseado nas graves alegações utilizadas para interdição das outras unidades. A sentença prolatada em 25 de agosto de 2016 proíbe o envio de novos detentos para unidade, restando apenas o PREMABAS para custodiar novos presos definitivos²⁵.

²³ Sentença disponível em: < <https://goo.gl/gG1Ud8>>. Acesso em, 04.02.2017.

²⁴ Decisão prolatada pelo TJSE no processo 201400114221, classe mandado de segurança, disponível em: www.tjse.jus.br.

²⁵ Informações obtidas em consulta a documentos da SEJUC.

Figura 12: Capacidade de vagas projetada por unidade prisional e déficit, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em dados da SEJUC (2017).

A Figura 12 expõe o gráfico comparativo das vagas em cada unidade prisional e seus respectivos déficits atuais, a fim de que se tenha exata compreensão da ocupação do sistema prisional sergipano.

4.1.5 Quanto à administração das unidades prisionais

Trata-se o presente elemento de análise, do detalhamento de aspectos da administração das unidades prisionais de Sergipe, definindo quantas e quais são administradas diretamente pelo poder público e as que são administradas em parceria com a iniciativa privada, mediante contrato de cogestão. Objetiva, ainda, comparar a idade dos prédios, o custo, o número de presos e o efetivo de funcionário empregado entre as gestões diretas e terceirizadas.

Em Sergipe, dos oito estabelecimentos penais em funcionamento, dois são administrados por empresa privada, através de contrato de terceirização, com diminuta participação de agentes públicos, e seis são geridos diretamente pelo Estado, com a terceirização apenas de serviços pontuais, a exemplo do fornecimento de alimentação para população carcerária e servidores.

Quadro 14: Unidades prisionais terceirizadas em Sergipe, 2017²⁶.

Unidade prisional	Ano/período de inauguração	Modalidade de licitação	Nº do contrato	Aditivos de contrato	Vigência	Valor mensal	Valor anual	Quantidade de detentos	Valor mensal por detento
COMPAJAF	2009	Concorrência 005/2009	002/2009	---	06/03/09 a 05/03/15 - 12 meses	R\$1.045.888,89	R\$12.550.666,66	476	R\$2.197,25
				1º Termo - prorrogação de vigência	06/03/10 a 05/03/11 - 12 meses	R\$1.045.888,89	R\$12.550.666,66	476	R\$2.197,25
				2º Termo - prorrogação de vigência	06/03/11 a 05/03/12	R\$1.045.888,89	R\$12.550.666,66	476	R\$2.197,25
				3º Termo - prorrogação de vigência alteração de valor	06/03/12 a 05/03/13	R\$1.037.685,98	R\$12.452.231,76	476	R\$2.180,01
				4º Termo - prorrogação de vigência	06/03/2013 a 06/03/2014	R\$1.037.685,98	R\$12.452.231,76	476	R\$2.180,01
				5º Termo - prorrogação de vigência em caráter excepcional	06/03/14 a 06/03/15	R\$1.037.685,98	R\$12.452.231,76	476	R\$2.180,01
				6º Termo - Alteração de valor e quantidade de presos	07/07/14 a 06/01/15	\$1.373.407,92	R\$ 8.240.447,52	581	R\$2.363,87
				7º Termo - altera o 6º Termo - Reajuste de preço	07/07/14 a 06/01/15	R\$1.408.246,07	R\$ 8.449.476,42	581	R\$2.423,83
		Direta em caráter emergência, art. 24, IV da Lei 8.666/93	002/2015	---	180 dias a partir de 06/03/15	R\$1.611.807,36	R\$ 9.670.844,16	581	R\$2.774,20
		Direta em caráter emergência, art. 24, IV da Lei 8.666/94	005/2015	---	180 dias a partir de 02/09/15	R\$2.117.181,25	R\$12.703.087,51	581	R\$3.44,02
		Direta em caráter emergência, art. 24, IV da Lei 8.666/95	007/2016	---	180 dias a partir de 06/06/16	R\$2.229.331,36	R\$13.375.988,13	581	R\$3.837,05
		Direta em caráter emergência, art. 24, IV da Lei 8.666/96	001/2017	---	180 dias a partir de 02/01/17	R\$2.684.815,03	R\$16.108.890,19	726	R\$3.698,09
CP ESTÂNCIA	dez/16	Direta em caráter emergência, art. 24, IV da Lei 8.666/97	16/2016	---	180 dias a partir de 20/12/16	R\$ 939.190,80	R\$ 5.635.144,80	196	R\$4.791,79
				1º Termo - aumenta em 25% a quantidade de presos		R\$1.173.988,5	R\$ 7.043.931,00	245	R\$4.791,79
TOTAL						R\$ 156.236.504,99			

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em informações de contratos firmados entre a SEJUC e a empresa Reviver.

²⁶ Dados primários extraídos de contratos administrativos de número 002/2009, 002/2015, 005/2015, 007/2016 e 001/2017, juntamente com os respectivos termos aditivos, todos firmados entre a SEJUC e a Reviver – administração prisional privada Ltda.

As unidades submetidas à terceirização são o COMPAJAF e a CP ESTÂNCIA, ambas administradas pela empresa Reviver – administração prisional privada LTDA. De acordo com as informações contidas nos contratos firmados entre a empresa particular e o Estado de Sergipe através da SEJUC, a Reviver disponibiliza para as pessoas custodiadas alimentação, fardamento, material de higiene pessoal, material esportivo e recreativo e assistência médica, social e jurídica. Provê todas as necessidades logísticas e de manutenção, tais como a disponibilização de veículos, combustível, energia elétrica, água, comunicação telefônica e de internet, bem como infraestrutura de segurança eletrônica, a exemplo de circuito fechado de televisão.

É objeto da terceirização a contratação de agentes de segurança e a atribuição de serviços de prontuário, identificação e movimentação de presos, incluindo o registro e controle das informações e comunicações penitenciárias.

Esse tipo de contrato foi intitulado de cogestão, pressupondo uma atuação conjunta e compartilhada com agentes públicos, de modo que a direção e vice direção, coordenadores de segurança e inspetores do estabelecimento penal sob esse regime administrativo, são cargos ocupados por agentes públicos do Estado. As quantidades de servidores públicos e privados empregados na gestão dessas unidades serão analisados parágrafos à frente, ainda nesse tópico.

O primeiro contrato firmado com o poder público para terceirização se deu em, 2009, conforme se infere do Quadro 14, com a assunção, por parte da Reviver, do COMPAJAF, legitimada por processo licitatório, na modalidade concorrência pública, originando o contrato 002/2009.

Sobre o tema, a Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, órgão responsável pela assessoria jurídica do Estado, emitiu parecer jurídico²⁷ em agosto de 2008, afirmando que do ponto de vista jurídico, a cogestão prisional é essencialmente uma terceirização da atividade prisional, compreendida como a gama de atribuição e serviços que formam o aparato estatal punitivo e ressocializador.

Revela o órgão consultante que apenas poderiam ser passíveis de terceirização os serviços de manutenção predial, fornecimento de alimentação, transporte, limpeza e higiene das unidades, equipamentos eletrônicos de radiocomunicação e de monitoramento eletrônico de segurança.

²⁷ Informações extraídas do Parecer nº 4970/2008 – PGE/SE, obtidas por meio de consulta a documentos da SEJUC.

Nesse diapasão, indica a PGE que o projeto ofertado para terceirização do presídio incluía serviços públicos que não são passíveis de delegação ao particular, notadamente o serviço de segurança interna, seguida de todas as atividades assessórias, tais como os serviços preenchimento e atualização de prontuário, identificação e movimentação de presos, sob a alegação de que são ações inerentes ao controle de custódia que somente podem ser exercidos pelo poder estatal.

Destarte, entendeu a advocacia pública que o contrato prescindia do ideal de compartilhamento de gestão ente o particular e poder público, de forma que estivesse preservado o império estatal, arrematando que só entendia pela possibilidade jurídica da terceirização se fossem retirados do edital a privatização das atribuições que são de exclusivo e direto exercício de agentes públicos.

Segundo tal entendimento, o direito de punir, que é monopólio do Estado, que deve exercer de maneira indelegável, estaria sendo indevidamente repassado para a iniciativa privada, por meio do contrato de terceirização.

Mesmo com a manifestação da PGE, advertindo quanto á impossibilidade de terceirizar a unidade prisional nos moldes propostos, a SEJUC firmou contrato que perdurou, através de sucessivos termos aditivos de dilação de prazo e alteração de valor (vide Quadro 14), até o excepcional período de 6 anos. Diz-se excepcional, considerando que a lei de licitações e contratos administrativos - LLCA, nº 8.666/93, no artigo 57, inciso II, § 4º, diz que só em caráter excepcional um contrato público pode ultrapassar os 5 anos.

Expirada a vigência contratual originada de processo licitatório na modalidade concorrência, o poder público não promoveu nova licitação, sendo a contratação mantida por contratação direta, prescindindo de disputa pública através de processo licitatório, sob a alegação de emergência com fulcro no artigo 24, IV da LLCA²⁸.

Sobre a contratação sem lastro de licitação, em caráter emergencial, a PGE emitiu novo parecer²⁹, indicando que eram parcas as comprovações de circunstâncias emergenciais e calamitosas que ensejaram a contratação nesses moldes, tendo a SEJUC se fundado apenas no argumento de que o prazo do contrato que anteriormente respaldava a despesa pública chegou ao fim.

²⁸ Art. 24. É dispensável a licitação: (...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

²⁹ Parecer nº 1094/2015 – PGE.

Parri passu ao estabelecimento dos acordos contratuais de terceirização, a questão foi posta para apreciação do poder judiciário por meio de duas ações civis públicas distintas, uma na Justiça do Trabalho, nos autos do processo nº 000969.80.2010.5.20.0002, movido pelo Ministério Público do Trabalho, que considerou ilegal a terceirização das atividades fins do sistema prisional sergipano, condenando o Estado a se abster de praticar tais contratações, determinando que fosse providenciado concurso público no prazo de 120 dias, sob pena da aplicação de multa diária por cada trabalhador contratado irregularmente, conforme sentença prolatada em fevereiro de 2012, cujo efeito não se materializou por conta de recurso interposto pelo Estado, pendente de julgamento até a conclusão da presente pesquisa.

Outra ação foi demandada pelo Ministério Público Estadual perante a justiça comum, por meio do processo nº 201311201390, cujo desfecho também obrigou o Estado de Sergipe a cessar a contratação, todavia a decisão foi reformada em instância superior.

O Tribunal de Contas do Estado – TCE, no exercício do controle externo das atividades públicas do Estado, encaminhou determinações³⁰ à SEJUC, no bojo da decisão do pleno de Conselheiros, aprovando com ressalva as contas de 2012 do gestor do órgão estadual, cujo teor indica que a SEJUC deve abster-se de realizar pagamentos de despesas decorrentes de terceirização pura da atividade-fim do sistema prisional, materializada na realização dos serviços de vigilância interna dos presídios sem a presença dos agentes estatais, regularmente aprovados em concurso público.

Atualmente, mantém-se a administração privada no COMPAJAF, viabilizada por quatro contratos emergenciais que se sucederam. Além disso, a CP Estância, recém-inaugurada, é administrada nos mesmos moldes de privatização.

Nesse ponto, novamente a PGE emitiu parecer desfavorável³¹ à contratação emergencial para a nova unidade, retomando os argumentos adrede expostos, afirmando que o serviço de agentes de controle (ou segurança) não são passíveis de execução por particular, restando apenas a possibilidade de transferir à iniciativa privada os serviços de manutenção predial, fornecimento de alimentação e higiene pessoal, vestuário, roupas de cama e de banho, transporte, dentre outros que não atuam diretamente nas atividades de segurança, custódia e disciplina de presos.

³⁰ Decisão TC 1939 – plenário, recebida pela SEJUC em 23/09/2016.

³¹ Parecer nº 8369/2015 – PGE.

O pleito foi encaminhado para novo parecer³² da advocacia pública, que entendeu, de forma inovadora em relação aos entendimentos pretéritos, que a terceirização objeto da discussão apresenta-se válida, informando que aos agentes de segurança (privada) não são conferidas as tarefas de julgar e aplicar sanções disciplinares, na medida em que os agentes públicos também se fazem presentes para realizarem as funções típicas de Estado. Afirma o parecerista que o agente de segurança terceirizado atuará nos presídios como um vigilante patrimonial, sem interferir na questão disciplinar dos detentos.

Ultrapassadas as questões acima suscitadas, escritas com base na relevância que tem a discussão sobre a possibilidade ou não da terceirização de serviços carcerários, passa-se a descrever e analisar aspectos pontuais do funcionamento das unidades terceirizadas, inclusive em comparativo com as que não são.

Dessa forma, tão logo foram inaugurados, os modernos presídios foram, de pronto, entregues à iniciativa privada, sem nunca antes serem habitados, portanto sem sofrer desgastes e depreciações derivadas da utilização na custódia de presos, como se infere do Quadro 14, ao comparar a coluna do ano/período de inauguração dos estabelecimentos penais e a coluna do início da vigência contratual.

Noutra senda, observa-se que as unidades prisionais geridas direta e exclusivamente por agentes públicos, possuem, alguns deles, mais de 30 anos³³. O PREMABAS, PRESLEN e HCTP foram inaugurados nos primeiros anos da década de 1980, todos apresentam condições consideradas péssimas como comprovado em tópicos anteriores, embora os dois primeiros tenham passado por reformas em 2014 e 2015, respectivamente.

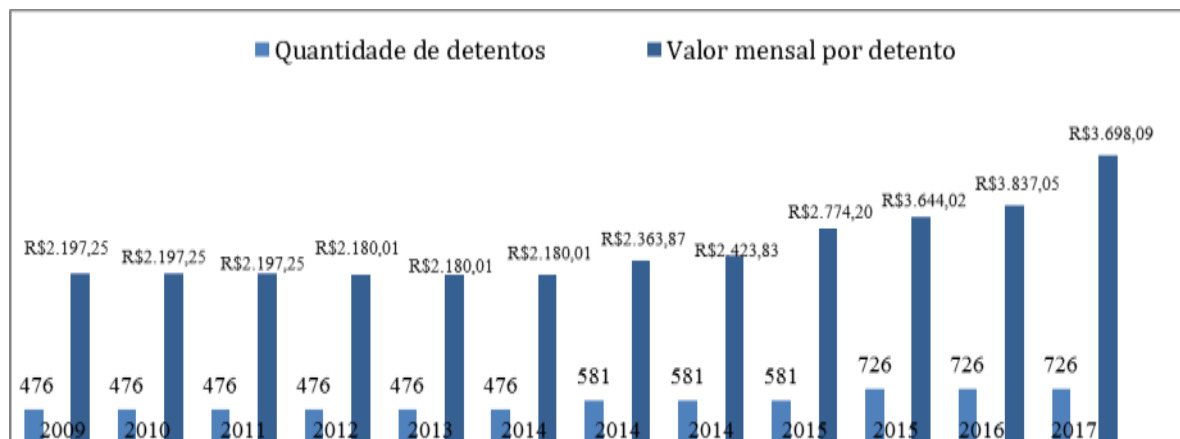
O COPEMCAN foi inaugurado em 2001, sofrendo ampliações que foram concluídas em 2007. O Cadeião de Socorro e PREFEN, foram construídos em 2009 e 2010, respectivamente.

Em relação aos custos com a operacionalização via terceirização, infere-se que houve, ao longo da relação contratual, aumento de valor no custo pago por pessoa presa, cuja progressão se apresenta na Figura 13.

³² Parecer nº 0166/2016 – PGE.

³³ As informações quanto ao tempo de funcionamento dos presídios foram obtidas através de consulta à arquivos da SEJUC.

Figura 13: Evolução dos valores por preso e quantidade de detentos nos contratos de terceirização para o COMPAJAF.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações contratuais da SEJUC.

Em 2009, no início do contrato de terceirização o valor pago por pessoa presa era de R\$ 2.197,25, sendo que de 2012 a meados de 2014 houve uma queda de preço, pagando-se R\$2.180,01 por detento. A partir julho de 2014 houve sucessivos aumentos do valor pago por preso, culminando no valor de R\$ 3.698,09 no COMPAJAF e R\$ 4.791,79 na CP Estância, em 2017.

No que tange ao comparativo de custo entre as duas modalidades de administração prisional praticadas, há informações expressas quanto às despesas estimadas por pessoa presa nos presídios terceirizados, com a simples leitura dos contratos de cogestão e proposta comercial da empresa contratada. Entretanto, em relação às despesas estimadas para os presos custodiados nas demais unidades geridas de forma direta os custos não são explícitos e encontráveis de forma sistematizada, com acesso ao público.

Dessa forma, a fim de obter uma estimativa do custo mensal por preso nas unidades geridas diretamente pelo Estado, optou-se por contabilizar apenas as despesas de custeio³⁴, excluídas, portanto, as despesas com investimentos, a exemplo de construção de presídios, aquisição de veículos, dentre outros gastos que caracterizam investimentos.

³⁴ São chamadas despesas correntes ou despesas de custeio, as de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. Já as despesas de capital ou de investimento despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão. Definições do glossário do orçamento federal, disponíveis em: <<https://goo.gl/um68cy>>. Acesso em 09.02.2017.

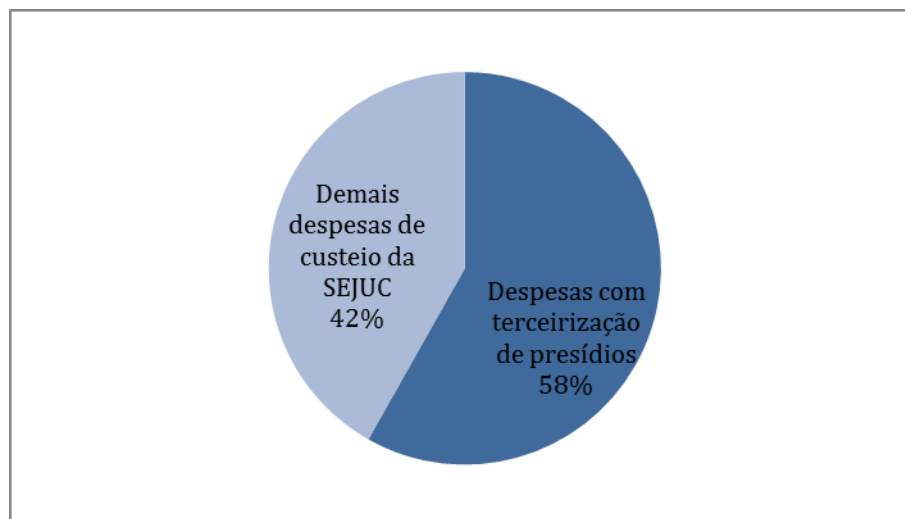
Tabela 7: Diferença entre o total estimado das despesas de custeio e o valor dos contratos de terceirização de presídios, 2017.

		Anual	Mensal
A	Valor de todas as despesas de custeio contratadas para o ano de 2017, incluindo os contratos de terceirização de presídios e excluídas as despesas com pessoal ativo e seus encargos.	R\$ 79.590.736,08	R\$ 6.632.561,34
B	Valor total estimado dos contratos de terceirização, obtido da média entre as unidades COMPAJAF e CP Estância.	R\$ 46.305.642,38	R\$ 3.858.803,50
Diferença (A-B)		R\$ 33.285.093,70	R\$ 2.773.757,80

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em fontes primárias obtidas em pesquisa na SEJUC.

Infere-se da Tabela 8, que a SEJUC possui um custo mensal estimado com despesas correntes (ou de custeio) de R\$ 6.632.561,34, excluído desse cômputo as despesas com pessoal ativo e seus encargos, conforme dado obtido em fonte primária através de pesquisa realizada em documentos da SEJUC³⁵, desse total, R\$ 3.858.803,50 são direcionados para adimplir mensalmente os contratos de terceirização do COMPAJAF e da CP Estância, o restante do valor é para fazer frente a toda e qualquer despesa de custeio do órgão.

Figura 14: Repartição dos gastos entre contratos de terceirização e demais despesas de custeio da SEJUC, excluídas as despesas com pessoal, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Como se apresenta na Figura 15, os contratos com a empresa Reviver absorvem, estimadamente, 58% do total das despesas de custeio contratadas da SEJUC em 2017,

³⁵ Informações obtidas no ofício nº 239/2017 – GS, emitido pela SEJUC para Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão – SEPLAG, solicitando complemento cota de recursos orçamentários para 2017.

restando 42% para fazer frente aos demais gastos, vale frisar que se excluindo do cômputo as despesas com pessoal ativo e encargos sociais.

Tabela 8: Cálculo do valor estimado das despesas de custeio, excluídos os gastos com unidades terceirizadas, incluindo-se despesas com pessoal efetivo e comissionado, com encargos sociais, 2017.

		Anual	Mensal
C	Valor disponível para todas as despesas de custeio da SEJUC excluindo-se os contratos de terceirização de presídios (A - B da tabela nº 7)	R\$ 33.285.094,08	R\$ 2.773.757,84
D	Valor das despesas com pessoal efetivo e comissionado da SEJUC, somados os encargos sociais ³⁶	R\$ 55.000.000,00	R\$ 4.583.333,33
	Soma (C+D): valor estimado das despesas com custeio, incluindo pessoal e encargos sociais, excluída custos com unidades terceirizadas.	R\$ 88.285.094,08	R\$ 7.357.091,17

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Mirando no objetivo de obter um custo mensal estimado por preso custodiado nos estabelecimentos não privatizados, observa-se na Tabela 8 que somando-se os valores que fazem frente à todas as despesas de custeio com as despesas com pessoal efetivo e comissionado da SEJUC, incluindo seus encargos sociais, obtêm-se o valor mensal estimado da despesa o total de R\$ 7.357.091,17, é com base nesse valor, dividido pelo número de internos custodiados em presídios administrados diretamente pelo Estado, que se firmou o custo mensal por preso nas unidades não terceirizadas.

³⁶ Informação obtida na lei estadual 8.170 de 21 de dezembro de 2016, lei orçamentária anual para o exercício de 2017.

Tabela 9: Cálculo do custo estimado mensal por tipo de administração (direta e terceirizada), 2017.

		Anual	Mensal	Nº de presos, com base na população carcerária em janeiro/2017 (5093 pessoas)	Custo mensal por preso
E	Contratos de terceirização COMPAJAF	R\$ 32.217.780,38	R\$ 2.684.815,00	726	R\$3.698,09
F	Contrato de terceirização CP Estância	R\$ 14.087.862,00	R\$ 1.173.988,50	245	R\$4.791,79
G	Valor de todas as despesas de custeio da SEJUC, excluindo-se os contratos de terceirização de unidades somados ao valor de despesas com pessoal e seus encargos sociais (C + D da tabela 8)	R\$ 88.285.094,08	R\$ 7.357.091,17	*4122	** R\$1.784,83

* População carcerária lotada em todos os presídios não terceirizados.

** Custo estimado mensal por preso custodiado nas unidades não terceirizadas, obtido pela razão entre o valor mensal da "linha G" e o número de presos da mesma linha.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A Tabela 9 evidencia que o custo mensal estimado por preso em unidades não terceirizadas, exclusivamente com despesas de custeio, é de R\$1.784,83, em 2017. O custo foi obtido pela razão entre a soma das despesas de custeio mensais estimadas, excluídos os contratos de terceirização de presídios, e o número de presos custodiados nas unidades geridas diretamente pelo Estado.

Depreende-se dos valores obtidos, que os preços praticados mensalmente, por preso, no COMPAJAF são, aproximadamente, 52% maiores que os valores praticados nos presídios não terceirizados. Já na CP Estância, o preço mensal por preso é 63% mais elevado que o custo das unidades não terceirizadas.

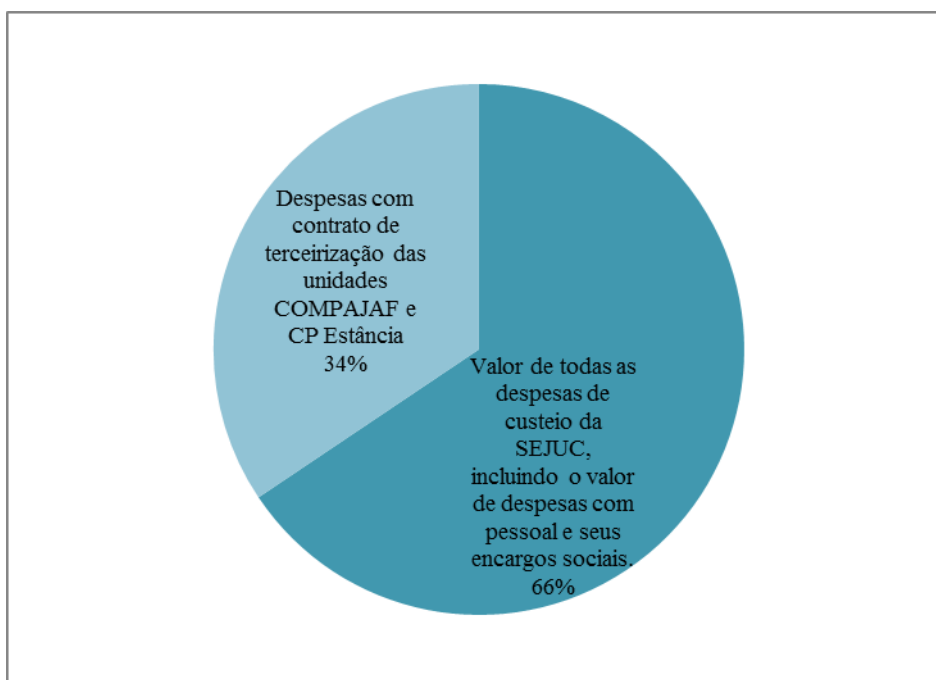
Importante ressaltar que nas planilhas de custos insculpidas nas propostas comerciais ofertadas pela empresa contratada, para justificar o preço cobrado, não há menção a custos com investimentos, consta apenas despesas correntes, fato que foi adotado como critério de cálculo. Não foi encontrada fonte de evidência que possibilite ao autor separar, dentro do contrato de terceirização, os gastos com custeio e com despesas de capital, eis que a própria empresa contratada não concede relevância a esses custos, já que não os inseriu em sua planilha de composição de preço, apenas informando que o valor que pratica é composto somente por despesas com manutenção, portanto, de custeio.

Por outro lado, os custos de investimento com a construção da unidade prisional gerida pela entidade privada, são absolutamente pagos pelo poder público e, certamente, são maiores que os valores empregados em mobiliário e demais equipamentos necessários para o

funcionamento do presídio, tais custos também não foram incluídos nos cálculos, já que a proposta é medir despesas de custeio. Buscou-se, dessa forma, anular a interferência dos valores de investimentos, ainda que não aduzidos pela entidade particular, e utilizou-se em relação aos custos dos presos, para base de comparação, apenas os valores de custeio, tanto nas unidades administradas diretamente pela SEJUC, quanto nas administradas pela Reviver.

Como na Figura 15 foi feito um comparativo da distribuição de gastos entre contratos terceirizados e o restante das despesas da SEJUC, excluindo os valores dos gastos com pessoal e encargos, é válido aqui, a fim de se obter múltiplas bases de comparação, evidenciar os percentuais dessas despesas com a inclusão das despesas com pessoal e encargos sociais, como se vê na Figura 15.

Figura 15: Repartição dos gastos entre contratos de terceirização e demais despesas de custeio da SEJUC, incluídas as despesas com pessoal, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Com lastro nos percentuais evidenciados na Figura 15, há de se relacionar os gastos nas prisões terceirizadas e não terceirizadas com a população carcerária que custodia, incluídos os valores de despesas com pessoal e encargos da SEJUC. Nesse sentido, tem-se que o COMPAJAF e o CP Estância detêm 18% da população carcerária e custa o equivalente a 34% do total das despesas de custeio da SEJUC, enquanto as demais unidades prisionais custodiam juntas 82% da população carcerária e sua despesa corresponde a 66% do total direcionado para custeio do órgão gestor dos presídios (vide figuras 14 e 15).

Faz-se oportuna a explicação de que há serviços referentes às unidades terceirizadas, nas ações de custódia de presos, que são desempenhados diretamente pela SEJUC e não fazem parte das despesas da entidade privada, tais como: mão de obra de servidores públicos nas unidades terceirizadas, deslocamento de presos para audiências e transferências internas, com escolta. Sobre essa questão, poderá ser objeto de aprofundamento em estudos posteriores, desde já sugeridos.

É de merecido destaque a correlação entre as taxas de ocupação, utilizada como indicador dos níveis de superlotação carcerária, nos presídios terceirizados e não terceirizados. Por tal viés, afere-se que a CP Estância possui 101% de taxa de ocupação, a menor entre todas as unidades sergipanas, o COMPAJAF, por sua vez apresenta 146% , patamar muito inferior a unidades como COPEMCAN (338%), Cadeião de Socorro (265%) e PRESLEN (181%), que são geridas diretamente pelo Estado.

O número de pessoas que trabalham na operacionalização das unidades de administração privada e não privada também é digna de análise. Informações do DESIPE dão conta de no COMPAJAF 15 servidores públicos efetivos atuam conjuntamente com 244 empregados terceirizados, perfazendo um total de 259 trabalhadores. Na CP Estância, há 10 servidores públicos efetivos que atuam em conjunto com 125 empregados terceirizados, totalizando 135 trabalhadores.

Nas unidades não terceirizadas o quadro de pessoal é menor que o encontrado nas unidades de administração privada. No COMPENCAM, unidade que custodia 53% de toda a população carcerária do Estado, há 212 funcionários, já no Cadeião de Socorro, que custodia quase o dobro da população carcerária da CP Estância, possui 48 funcionários (vide Tabela14).

4.1.6 Quanto às ações do Estado para: alternativas à prisão; cooperação com o Poder Judiciário; e oferta de assistência ao trabalho e educação da pessoa presa

É objeto do presente elemento de análise o detalhamento de medidas ofertadas pelo Estado como alternativas à prisão, ações em cooperação com o Poder Judiciário, além de apresentar ações que visam à assistência ao trabalho e educação da pessoa presa.

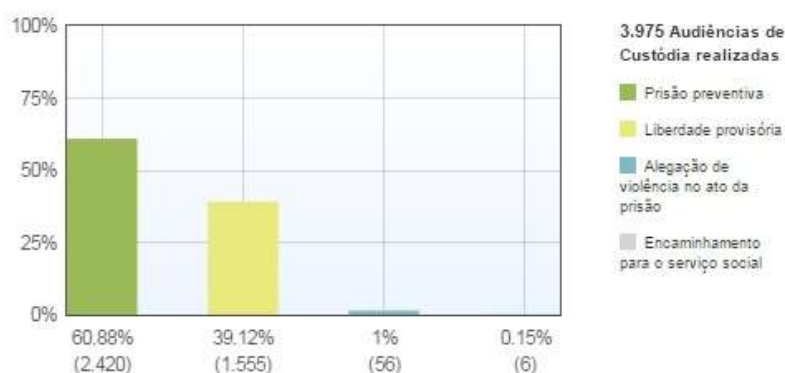
No relatório de atividades elaborado pela SEJUC em 20/12/2016, são listadas ações positivas de cooperação com o poder Judiciário, além de mecanismos de assistência à educação e trabalho da pessoa presa.

A primeira ação listada em parceria com o Judiciário é a ocorrência de vídeo audiências, no COPEMCAN, que consiste na possibilidade de realizar o interrogatório de réus

de alta periculosidade na própria unidade prisional que abriga presos provisórios, através de um sistema de vídeo conferência, onde o réu e seu advogado se comunicam com juiz, Ministério Público e testemunhas por meio de um sistema tecnológico de televisão e câmera. O órgão afirma que até dezembro de 2016 cerca de 75 detentos já se submeteram a audiência por vídeo, repercutindo em maior celeridade e praticidade no andamento dos processos judiciais e abreviando o tempo de prisões provisórias.

A audiência de custódia é outra ação tomada conjuntamente com o TJSE que, segundo a SEJUC, coopera na diminuição no fluxo de entrada de presos no sistema prisional sergipano. Consiste a medida, na apresentação imediata do preso em flagrante perante a autoridade judiciária que poderá, de pronto, decidir pela liberdade ou não do acusado. Esse tipo de audiência ocorre apenas na capital do Estado, Aracaju, com planos de expansão para outros municípios da região metropolitana.

Figura 16: Número de audiência de custódia em Sergipe, de 02.10.2015 a 30.11.2016.



Fonte: TJSE (2016), disponível em <https://goo.gl/HZP6VY>, acesso em 10.02.2017.

A Figura 16 aponta que ocorreram em Sergipe de 02.10.2015 data em que iniciaram as audiências de custódia, 3.975 audiências desse tipo foram realizadas, das quais 60,88% dos casos foram convertidas em prisão (o que corresponde a 2.420 pessoas presas) e 39,12% tiveram como resultado a liberdade provisória do acusado (correspondendo a 1.555 pessoas libertas).

De acordo com dados do CNJ, a média nacional até dezembro de 2016 é de que 53,8% dos casos levados para audiências de custódia foram convertidas em prisão preventiva e em 46,2% dos casos os réus foram postos em liberdade³⁷, constata-se, portanto, que o Estado de Sergipe manteve, no mesmo período, cerca de 7% a mais de presos que a média brasileira, nas audiências de custódia.

³⁷Informações disponíveis em: < <https://goo.gl/5g5Ayz>>. Acesso em 10.02.2017.

O Estado também disponibilizou para o poder Judiciário 300 tornozeleiras eletrônicas, mecanismo utilizado para monitoramento de pessoas por GPS, vigiadas fora das prisões. Como explicado na fundamentação teórica, a tecnologia consiste em monitorar o réu, assegurando que ele permaneça em um perímetro virtualmente delimitado. Caso o indivíduo desobedeça aos limites espaciais postos para sua locomoção, torna-se é passível de ser custodiado em presídios físicos.

Esse tipo de equipamento constitui uma medida alternativa à prisão em estabelecimentos penais e pode ser utilizado em pessoas postas sob medida cautelar ou condenadas por sentença judicial transitada em julgado, a critério do judiciário, de acordo com as cominações legais.

Para tanto, a SEJUC firmou contrato com a empresa Synergye Tecnologia da Informação Ltda, especializada no serviço de monitoramento eletrônico de pessoas por GPS, com a capacidade de até 500 dispositivos de tornozeleira, ao custo de R\$ 340,00 mensais por pessoa monitorada³⁸, entretanto, informações obtidas no próprio relatório do órgão informa que apenas 300 unidades são disponibilizadas.

Em dezembro de 2016, o órgão informa que possuía 156 detentos sob monitoramento eletrônico, em janeiro de 2017, consulta feita ao SAP em 10/02/2017 demonstra que apenas 130 indivíduos estão submetidos ao monitoramento.

Dessa forma, menos de 50% da capacidade ofertada pela tecnologia de monitoramento eletrônico é utilizada pelo Judiciário. Considera-se uma maior utilização desse mecanismo contribuiria substancialmente para a diminuição da população carcerária, alertando-se para os custos com esse tipo de mecanismo que é significativamente inferior ao custo pago por preso dentro de unidades prisionais.

Calha aqui informar que esse aspecto da relação custo-benefício e efetividade da medida de monitoramento eletrônico não é foco do presente estudo, porém de suma importância para novas pesquisas.

No tocante à assistência à educação da pessoa custodiada em presídios, a SEJUC relata que em 2016 foram matriculados em curso de alfabetização 171 detentos em 06 unidades prisionais. Cerca de 180 detentos foram inscritos no exame nacional do ensino médio - ENEM, e 160 se submeteram a exame supletivo. Além disso, 400 presos participaram de turmas regulares que ensino de jovens adultos - EJA. Todas as ações de educação foram realizadas através da parceria entre a SEJUC e a SEED.

³⁸ Dados primários obtidos através de consulta ao contrato administrativo 007/2015, firmado entre a SEJUC e a Synergye Tecnologia da Informação Ltda.

Acrescente-se que os dados se referem apenas às matrículas realizadas, não sendo encontradas fontes de evidência quanto à efetividade da formação ou aprovação dos presos nesses cursos.

Concernente às ações de assistência ao trabalho, aduz a SEJUC que em 2016 foram profissionalizados 70 detentos, dentre os quais 50 capacitados na área de produção de artesanato em *patchwork*³⁹ e feltro⁴⁰, 10 cursos de cabeleireiro e 10 cursos de manicure. Tais ações de profissionalização foram realizadas por meio de parcerias com o Ministério Público do Estado e pelo programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego - PRONATEC, através no Ministério da Justiça. O quantitativo de pessoas assistidas quanto à profissionalização representa, aproximadamente, 1,3% de toda a população carcerária de 2016.

Em relação ao número de presos que mantem uma ocupação de trabalho no sistema prisional, a SEJUC expõe que em 2016 existiam 130 presos trabalhando na manutenção das unidades prisionais, recebendo $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo, pagos pelo próprio órgão gestor.

Cerca de 40 custodiados estão inseridos na execução do Termo de Cooperação com a empresa Duchascorona, atuando na linha de montagem de duchas e chuveiros elétricos, percebendo $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo. Ademais, 10 egressos do sistema prisional sergipano estão trabalhando na manutenção da sede da SEJUC e nos órgãos vinculados a esta Secretaria, por meio do Contrato nº 08/2015 firmado entre SEJUC e o Conselho de Comunidade.

No total, havia em 2016 cerca de 170 presos inseridos em atividades de trabalho, o que representa 3,3% de toda a população carcerária custodiada no ano.

Em 2014 e 2015 o Estado de Sergipe firmou convênios de transferência voluntária de recurso oriundos da União, objetivando a implantação projetos de alternativas á pena de prisão, implantação de unidades básicas de saúde, capacitação profissional e implantação de núcleo de associativismo e cooperativismo social, direcionados à população carcerária, como se detalha no Quadro 10, baseado em informações colhidas no portal de convênios do Governo Federal⁴¹.

³⁹O patchwork é uma técnica que envolve o ofício de unir retalhos variados, compondo diversas misturas de colorações, formatos e design. Esta expressão, traduzida literalmente para o português, significa trabalho com retalhos ou como, popularmente se conhece, colcha da vovó. Informação disponível em:< <https://goo.gl/kfhgle>>. Acesso em 10.02.2017.

⁴⁰Feltro é um pano não tecido feito do empastamento da lã ou do pelo. Informação disponível em:< <https://dicionariodoaurelio.com/feltro>>. Acesso em 10.02.2017.

⁴¹ Informação disponível em:< <https://goo.gl/O8tPwD>>. Acesso em 10/02/2017.

Quadro 15: Recursos recebidos pelo Estado de Sergipe através de convênios com o Governo Federal em 2014 e 2015.

Nº convênio	Órgão concedente	Objeto	Valor concedente	Valor conveniente	Valor total	Início da vigência
824007/2015	Ministério da Justiça - MJ	Implantação da Central Integrada de acompanhamento das Alternativas Penais no Estado de Sergipe.	R\$ 2.101.530,94	R\$ 53.885,41	R\$ 2.155.416,35	2015
822106/2015	Ministério da Justiça - MJ	Aparelhamento de 06 Unidades Básicas de Saúde no estado de Sergipe.	R\$ 400.660,65	R\$ 401,06	R\$ 401.061,71	2015
822741/2015	Ministério da Justiça - MJ	Implantação da Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas no Estado de Sergipe.	R\$ 1.393.200,00	R\$ 154.800,00	R\$ 1.548.000,00	2015
813709/2014	Ministério da Justiça - MJ	Projeto de capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes - PROCAP 01	R\$ 171.665,16	R\$ 9.142,25	R\$ 180.807,41	2014
824880/2015	Ministério da Justiça - MJ	Projeto de capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes - PROCAP 02	R\$ 379.373,40	R\$ 12.433,48	R\$ 391.806,88	2015
821237/2015	Ministério do Trabalho e Emprego - TEM	Implantação e manutenção de Núcleos de Assessoramento Técnico em Associativismo e Cooperativismo (NAT-CoopSocial), contribuindo para uma estratégia integrada, objetivando fortalecer iniciativas de inclusão socioeconômica e de autonomia entre aqueles considerados em situação de desigualdade.	R\$ 500.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ 550.000,00	2015
TOTAL DOS RECURSOS			R\$ 4.946.430,15	R\$ 280.662,20	R\$ 5.277.092,35	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base em pesquisa no portal de convênios do Governo Federal.

O volume de recursos empregados nesses projetos totaliza R\$ 5.277.092,35, sendo que o Estado de Sergipe contribuiu, em média, apenas com 5% do total a título de contrapartida. Os demais 95% foram repassados voluntariamente pelo Governo Federal através do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho e emprego.

Ao todo são 6 convênios cujas ações propostas criariam uma central integrada de alternativas penais (convênio 824007/2015), proporcionariam cursos de capacitação profissional, através da implantação de oficinas permanentes de trabalho (convênios 813709/2014 e 824880/2015), construiriam 6 unidades básicas de saúde dentro de presídios do Estado (822106/2015), ampliariam e dariam suporte á quantidade de pessoas monitoradas por tornozeleiras (convênio 822741) e favoreceria a prática do associativismo e cooperativismo social por parte de detentos e familiares.

Entretanto, o levantamento de relatórios de execução desses convênios dá conta de que há o recurso financeiro depositado para fazer frente às suas despesas, todavia o órgão executor (SEJUC) não produziu atos de gestão que repercutisse na implementação das ações pactuadas com o Governo Federal.

4.1.7 Incidência de fugas e recorrência de acesso de pessoas a unidades do sistema prisional de Sergipe

No presente tópico é analisada a ocorrência de fugas entre os anos de 2012 e 2016 por unidade prisional do Estado de Sergipe, bem como a questão da recorrência do acesso de preso no sistema prisional referente a população carcerária de 2017.

Tabela 10: Ocorrências de fugas por unidade prisional de 2012 a 2016 em Sergipe.

	2012	2013	2014	2015	2016	Total por unidade
CERSAB	24	87	16	6	-	133
COMPAJAF	3	0	10	0	1	14
COPEMCAN	2	0	11	8	93	114
HCTP	1	7	0	0	1	9
PRESLEN	6	0	0	20	93	119
PREMABAS	0	0	63	0	4	67
CADEIÃO SOCORRO	0	0	0	0	9	9
CP ESTÂNCIA	-	-	-	-	0	0
PREFEM	0	0	0	0	0	0
Total por ano	36	94	100	34	201	465
Total de fugas no período						

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em dados colhidos no SAP da SEJUC.

(-) significa que a unidade não existia ou não estava em funcionamento no período.

A Tabela 10 demonstra as ocorrências de fugas nas unidades prisionais, indicando que ocorreram 465 fugas durante os 5 anos analisados em todos os estabelecimentos do sistema prisional de Sergipe. O presídio que mais registrou fugas no período foi o CERSAB (133 fugas), utilizado na custódia do regime semiaberto. Em seguida estão o PRESLEN (119 fugas) e o COPEMCAN (114 fugas), unidades aplicadas à custódia de presos definitivos e provisórios, respectivamente, ambas de regime fechado. O PREFEN, unidade para mulheres, e a CP Estância não registram nenhuma ocorrência de fuga, é válido observar que no caso da segunda houve pouco mais de um mês de funcionamento em 2016, já que sua inauguração data de 28.11.2016.

O ano no qual se registrou maior número de fugas foi 2016, com 201 ocorrências, sendo que no ano anterior registrou-se 34 fugas.

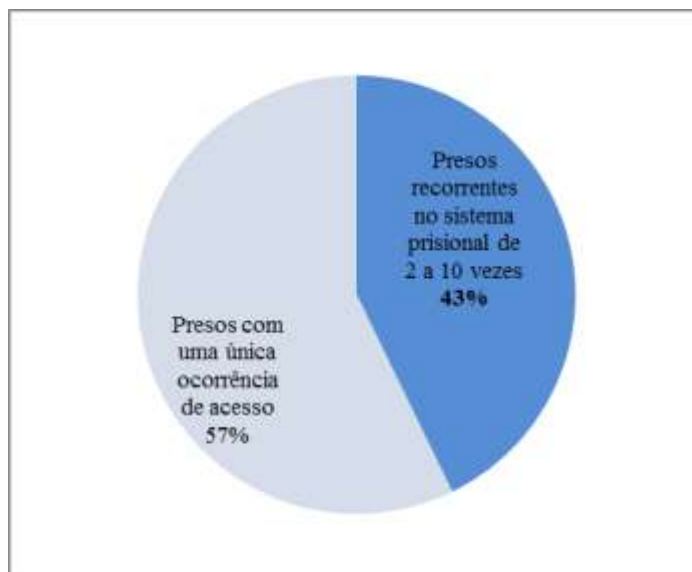
Concernente à recorrência da entrada de presos em unidades do sistema prisional, objetiva-se expor, dentro do universo de pessoas presas que compõem a população carcerária de Sergipe em 2017, aqueles que já adentraram no sistema penitenciário por mais de uma vez, incluindo nesse cômputo os que retornaram aos presídios pela prática de um novo delito, pela revogação de liberdade provisória em função de um mesmo delito, ou por motivo diverso.

Portanto, para o estudo não são contabilizados apenas o conceito de reincidência legal, conforme os artigos 63 e 64 do Código Penal, que dispõe reincidir aquele que volta a ser condenado no prazo de cinco anos após cumprimento da pena anterior.

Destarte, aqui foram considerados a quantidade de indivíduos que volta a entrar nos presídios independentemente de condenação, por isso optou-se por denominar o elemento de análise de recorrência de entrada, não se utilizando o termo reincidência criminal.

Feitas essas considerações, têm-se, com base em fontes de evidências colhidas no SAP da SEJUC, que dos 5.093 presos existentes no sistema prisional sergipano, 2.180 adentraram nos presídios de 2 a 10 vezes, excluindo-se desse cômputo as transferências internas de unidade prisional.

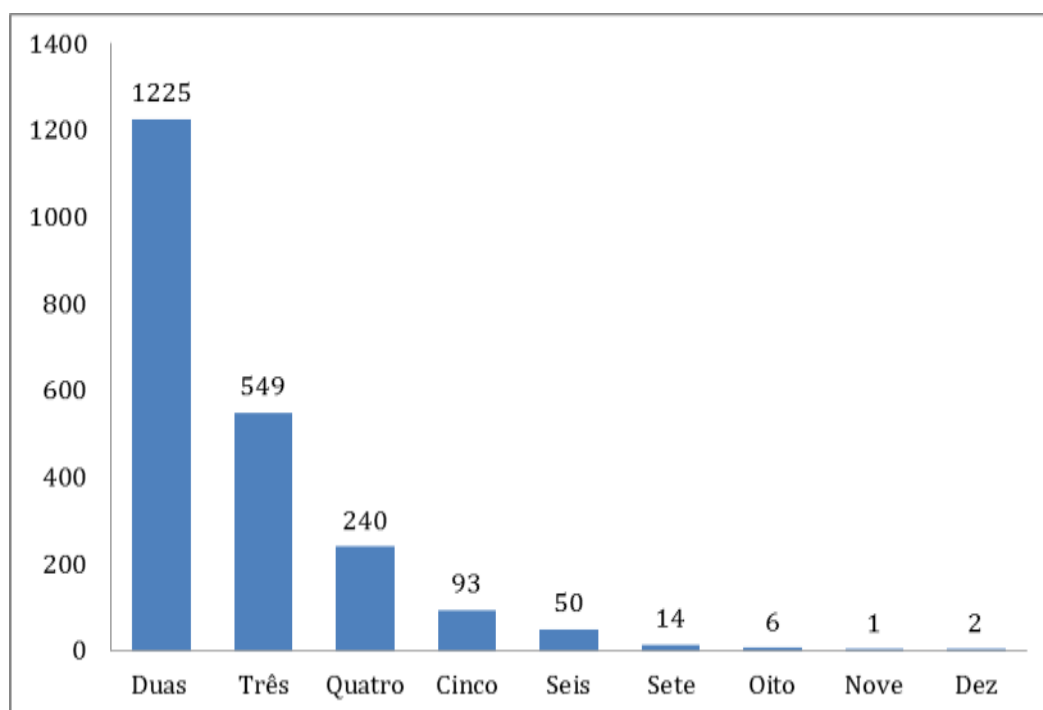
Figura 17: Percentual de presos recorrentes e não recorrentes no sistema prisional sergipano, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Como se depreende da Figura 18, pode-se afirmar que aproximadamente 43% da população carcerária de Sergipe é composta de pessoas que já foram presas, estiveram soltas e retornaram à prisão quer seja pela prática de um novo delito ou por efeito de prisão cautelar em um mesmo delito.

Figura 18: Número de presos por quantidade recorrências no sistema prisional, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Do quantitativo total de pessoas recorrentes, cerca de 1.225 presos acessaram o sistema por apenas por duas vezes, número que corresponde a aproximadamente 56% do total. As recorrências de três á cinco vezes representam aproximadamente 40,5% do universo e aqueles que retornaram aos presídios de seis a dez vezes representam 3.5%. (Figura 19).

4.1.8 Assistência à saúde e número de óbitos de pessoas presas em unidades do sistema prisional de Sergipe

Há na 7.210 de 1984, Lei de Execução Penal, previsão para assistência à saúde da pessoa privada de liberdade, o texto legal assim afirma:

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento.

§ 3º Será assegurado acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido. (BRASIL, 1984)

Sendo assim, o Estado estabelece garantia para que o indivíduo preso seja assistido quanto á saúde dentro do estabelecimento penal em que se encontra ou seja conduzido a local que possa obter atendimento, caso não exista no presídio.

Em 2014 foi instituída a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade Sistema Prisional PNAISP, objetivando a inserção da população prisional formalmente na cobertura do Sistema Único de Saúde – SUS, buscando assegurar que cada unidade prisional seja um ponto da rede do SUS, conforme explicita o relatório do INFOPEN (2016).

O mesmo relatório vaticina que cerca de um terço (37%) das unidades prisionais no Brasil tem módulo de saúde, até 2014, fato que implica em assistência deficitária da população carcerária.

Para explicitar o ambiente de risco concernente à saúde e a relevância da questão, aponta-se que pessoas privadas de liberdade têm, em média, possibilidade 28 vezes maior do que a população em geral de contrair tuberculose, conforme relato do Ministério da Justiça, baseado em dados do Ministério da Saúde, ressaltando-se que a taxa de prevalência de HIV/Aids entre a população prisional era de 1,3% em 2014, enquanto entre a população em

geral era de 0,4%, percentual que remonta a necessidade de observação diferenciada por parte do poder público em relação às pessoas presas⁴².

É valioso ressaltar, que as mortes por causas naturais no interior das unidades devem ser observadas de maneira diferenciada da população em geral, na medida em que os indivíduos estão sob custódia do Estado e dele dependem para obtenção de atendimento de saúde.

Sergipe não informou ao DEPEN em 2014 o número de pessoas agravadas com doenças, dentre outras, como HIV, sífilis, hepatite e tuberculose, nas unidades prisionais, para fins de elaboração do relatório do INFOPEN, o que trouxe limitação à pesquisa para expor tais dados. Entretanto, o Estado informou que em 2014 havia 27 profissionais de saúde atuando em unidades prisionais, dos quais apenas um era médico, especializado em psiquiatria⁴³.

Em Sergipe, ainda segundo o INFOPEN, existiam apenas 2 unidades de saúde em 2014, dentro de unidades prisionais. Em 2015, através do convênio 822106/2015 o Estado recebeu R\$ 400.660,65 para financiar o aparelhamento de 06 Unidades Básicas de Saúde no estado de Sergipe, tendo que desembolsar a pequena contrapartida de R\$ 401,06, equivalente a 0,1% do total de R\$ 401.061,71 reservado para a ação, aproximadamente.

Mesmo com a transferência voluntária feita pelo Governo Federal de quase a integralidade dos recursos para financiamento das unidades básicas de saúde nos presídios sergipanos, passados quase 2 anos o Estado não conseguiu executar a ação, conforme é identificado através de relatórios encontrados no portal de convênios do Governo Federal⁴⁴.

Concernente à ocorrência de óbitos de pessoas privadas de liberdade no interior das unidades prisionais há constatações de mortes intencionais, como homicídio e suicídio, bem como mortes naturais.

Na perspectiva nacional, o INFOPEN aponta que a taxa de mortes intencionais no sistema prisional é de 8,4 mortes para cada dez mil pessoas presas em um semestre, de acordo com dados fornecidos pelos Estados até junho/2014, taxa que corresponderia a 167,5 mortes intencionais para cada cem mil pessoas privadas de liberdade em um ano, valor mais do que seis vezes maior do que a taxa de crimes letais intencionais verificada no Brasil em 2013⁴⁵.

⁴² Informação disponível em: < <https://goo.gl/CkVXSs>>. Acesso em 13.02.2017.

⁴³ Conforme tabela nº 27, pg. 109 e tabela nº 30, pg. 113 do relatório INFOPEN, 2016.

⁴⁴ Informação disponível em: < <http://portal.convenios.gov.br/acesso-livre>>. Acesso em 13.02.2017.

⁴⁵ Conforme pg. 115 do INFOPEN, 2016.

No sistema prisional sergipano não foi encontrada fonte de evidência capaz de fornecer à pesquisa condições de quantificar o número de óbitos dentro das unidades prisionais de modo a diferenciá-los como intencionais ou naturais. Todavia, através do SAP, consultado em 13/02/2017, foi possível numerar os óbitos de 01/01/2012 a 21/12/2016, em todas as unidades prisionais do Estado.

Tabela 11: Quantidade de óbitos intencionais e naturais ocorridos em unidades do sistema prisional de Sergipe, 2012 a 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016	Total por unidade
CERSAB	0	0	0	0	-	0
COMPAJAF	0	2	1	0	2	5
COPEMCAN	5	4	9	7	8	33
HCTP	1	0	1	1	0	3
PRESLEN	2	3	2	2	8	17
PREMABAS	0	0	2	1	1	4
CADEIÃO SOCORRO	0	0	0	2	1	3
CP ESTÂNCIA	-	-	-	-	0	0
PREFEM	0	0	0	0	1	1
Total por ano	8	9	15	13	21	66
Total de óbitos no período						132

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nas informações do SAP da SEJUC.

(-) significa que a unidade prisional não estava em funcionamento no período.

Depreende-se da Tabela 11 que no período de cinco anos (2012 a 2016) houve 132 mortes no interior das unidades prisionais. A unidade que apresentou a maior quantidade de óbitos, em números absolutos, foi o COPEMCAN (33), não sendo registrado óbitos no CP Estância, valendo explicar que a dita unidade foi inaugurada em nov/2016, portanto funcionando em período pouco representativo dentro da avaliação.

Observa-se que no PREFEN, única unidade para custódia de mulheres, houve 1 óbito no período, comprovadamente por causas naturais⁴⁶.

No ano de 2016 identificou-se o maior número de mortes (21). Considerando a população carcerária de 5017 presos registrada no ano, pode-se afirmar que aproximadamente 0,4% das pessoas presas em 2016 vieram a óbito dentro dos presídios sergipanos.

As mortes em presídios ganharam notoriedade em janeiro 2017 com os acontecimentos registrados no Estado do Amazonas, onde 56 detentos foram mortos dentro

⁴⁶ Informação obtida no prontuário eletrônico da detenta, cujo nome não é declinado por não haver autorização do órgão neste sentido.

do Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ⁴⁷, seguidos dos eventos no Estado de Roraima, onde 31 presos foram mortos na Penitenciária Agrícola Monte Cristo⁴⁸, além das 26 mortes corridas no Presídio Estadual de Alcaçus no Rio Grande do Norte⁴⁹, de acordo com informações da Agência Brasileira de Comunicação - EBC. Sobre o tema, as fontes de evidência encontradas são oriundas de notícias da imprensa oficial, em razão de serem recentes os acontecimentos, que eclodiram concomitante a pesquisa.

Segundo a EBC, os três eventos aconteceram de forma inter-relacionada, motivados por rivalidades entre agremiações criminosas instaladas dentro dos presídios, sobretudo as contendas entre o Primeiro Comando da Capital – PCC, facção paulista radicada em várias regiões do país e o Comando Vermelho, de origem carioca, porém com bases em outras localidades⁵⁰.

Ainda segundo a agência de notícias, as mortes foram praticadas de forma cruel, com mutilações, decapitações e carbonização, repercutindo na imprensa internacional⁵¹.

Importa fazer tais considerações, para pontuar que notícias de entidades de imprensa, com base em investigação feita pelo Ministério Público de São Paulo, dão conta de que nos presídios sergipanos há membros do PCC e de outras facções criminosas⁵², fato que excede os objetivos da pesquisa e merecem serem aclarados em estudos acadêmicos futuros, desde já sugeridos.

⁴⁷ Informações obtidas no portal eletrônico da EBC, disponível em:< <https://goo.gl/by3O5M>>. Acesso em 13.02.2017.

⁴⁸ Informações obtidas no portal eletrônico da EBC, disponível em:< <https://goo.gl/aUuZh2>>. Acesso em 13.02.2017.

⁴⁹ Informações obtidas no portal eletrônico da EBC, disponível em:< <https://goo.gl/mTbLEn>>. Acesso em 13.02.2017.

⁵⁰ Informações obtidas no portal eletrônico da EBC, disponível em:< <https://goo.gl/irFml8>>. Acesso em 13.02.2017.

⁵¹ Informações obtidas no portal eletrônico da EBC, disponível em:< <https://goo.gl/INZKwQ>>. Acesso em 13.02.2017.

⁵² Informações disponíveis em:< <https://goo.gl/GkYbP9>>. Acesso em 13.02.2017.

4.2 Recursos Públicos Orçamentários Relacionados ao Custeio e ao Fundo Penitenciário Nacional, Destinados à SEJUC

A categoria de análise posta nessa seção destina-se a evidenciar a evolução orçamentária dos recursos de custeio estimados para a SEJUC e para o sistema prisional de Sergipe de 2007 a 2017, como também demonstra os recursos transferidos do fundo penitenciário nacional para o fundo penitenciário estadual, de forma direta, sem intermediação de instrumento de convênio ou acordo congênere.

Foi utilizado como fonte de evidência para demonstrar a evolução orçamentária, as leis orçamentárias correspondentes a cada exercício financeiro abordado. Nesse aspecto, apenas as despesas correntes (ou de custeio) incluindo as despesas com pessoal e seus encargos sociais, alocadas na fonte de recurso 0101 (tesouro do Estado⁵³) foram contabilizadas, não sendo computadas as despesas de capital, nem as oriundas de fontes extraordinárias, como, por exemplo, transferências voluntárias concedidas por convênios firmados com o Governo Federal.

Importa ressaltar, que não se incluí no objeto de estudo nesse tópico a efetiva execução dos orçamentos propostos em cada exercício, mas tão somente os valores apresentados nas leis orçamentárias anuais respectivas. É factível que haja diferenças entre as quantias estimadas no orçamento público e as efetivamente executadas nos gastos do tal orçamento, todavia, optou-se por analisar apenas a evolução da estimativa orçamentária de custeio, incluindo-se os gastos com pessoal e seus encargos sociais.

⁵³ Na classificação orçamentária estatual, os recursos ordinários são classificados na fonte de recursos 0101, chamada tesouro estadual. Informação disponível em:< <https://goo.gl/IVulGv>>. Acesso em 10.02.2017.

Tabela 12: Evolução orçamentária dos recursos estimados para despesas correntes na SEJUC, 2007 a 2017.

A			B		C	
Pagamento de pessoal ativo e encargos sociais - fonte de recursos 0101			Despesas correntes - fonte de recurso 0101		Soma das despesas correntes (A+B)	
Ano	Estimativa anual	Estimativa mensal	Estimativa anual	Estimativa mensal	Anual	Mensal
2007	R\$ 24.568.060,00	R\$ 2.047.338,33	R\$ 12.710.000,00	R\$ 1.059.166,67	R\$ 37.278.060,00	R\$ 3.106.505,00
2008	R\$ 29.871.759,00	R\$ 2.489.313,25	R\$ 11.599.200,00	R\$ 966.600,00	R\$ 41.470.959,00	R\$3.455.913,25
2009	R\$ 33.755.000,00	R\$ 2.812.916,67	R\$ 20.901.026,00	R\$1.741.752,17	R\$ 54.656.026,00	R\$ 4.554.668,83
2010	R\$ 39.960.110,00	R\$ 3.330.009,17	R\$ 16.639.659,00	R\$ 1.386.638,25	R\$ 56.599.769,00	R\$ 4.716.647,42
2011	R\$ 43.046.753,00	R\$ 3.587.229,42	R\$ 23.735.180,00	R\$ 1.977.931,67	R\$ 66.781.933,00	R\$5.565.161,08
2012	R\$ 51.429.070,00	R\$ 4.285.755,83	R\$ 30.000.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 81.429.070,00	R\$ 6.785.755,83
2013	R\$ 51.896.700,00	R\$ 4.324.725,00	R\$ 31.098.600,00	R\$ 2.591.550,00	R\$ 82.995.300,00	R\$ 6.916.275,00
2014	R\$ 50.000.000,00	R\$ 4.166.666,67	R\$ 43.017.375,00	R\$ 3.584.781,25	R\$ 93.017.375,00	R\$ 7.751.447,92
2015	R\$ 50.000.000,00	R\$ 4.166.666,67	R\$ 33.000.000,00	R\$ 2.750.000,00	R\$ 83.000.000,00	R\$ 6.916.666,67
2016	R\$ 50.000.000,00	R\$ 4.166.666,67	R\$ 33.040.000,00	R\$ 2.753.333,33	R\$ 83.040.000,00	R\$ 6.920.000,00
2017	R\$ 50.000.000,00	R\$ 4.166.666,67	R\$ 48.315.000,00	R\$ 4.026.250,00	R\$ 98.315.000,00	R\$ 8.192.916,67
Total no período	R\$ 474.527.452,00		R\$ 304.056.040,00		R\$778.583.492,00	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), com base nos dados das leis orçamentárias de cada exercício financeiro referido.

Infere-se da Tabela 12 que nos 10 anos postos sob análise (2007 a 2017), a SEJUC apresentou uma despesa orçamentária de custeio, incluindo gastos com pessoal, de R\$ 778.583.592,00. Nesse período os recursos para o tipo de despesa analisado cresceram aproximadamente 264%.

Os gastos com pessoal e encargos, isoladamente, cresceram no período 203%, aproximadamente, observando-se que de 2014 a 2017 não houve aumento nas previsões com esse tipo de gasto, mantendo-se no mesmo patamar de valor.

Em relação aos valores orçados para custeio excluídas estimativas de despesas com pessoal, houve um crescimento de 380% nos 10 anos investigados.

Importa para uma melhor compreensão da categoria de análise, correlacionar o crescimento da população carcerária e a evolução orçamentária no mesmo período. Sendo assim, afere-se que entre 2007 a 2017 a população carcerária cresceu aproximadamente 228%, enquanto o orçamento das despesas com custeio, incluindo gastos com pessoal, cresceu 264%.

Destaca-se que, para um preciso entendimento da compatibilização do volume de recursos efetivamente gastos ao longo desses anos com o número de presos em cada ano, seria necessário aferir o aspecto da execução financeira do orçamento disponibilizado. É que os valores dispostos nas leis orçamentárias são balizas que podem ser suprimidas ou

suplementadas durante o exercício financeiro, por meio de instrumentos legais. Essa seara não está proposta no presente estudo, mas segue como apontamento para novas pesquisas.

Observando o aspecto da execução orçamentaria prevista apenas para 2017, constata-se que o valor de R\$ 48.315.000,00, estimado para fazer frente às despesas de manutenção da SEJUC não se compatibilizam com os gastos contratados para o mesmo período que é de R\$ 79.590.736,08, de acordo com informações do órgão gestor. Há, portanto, um déficit estimado de R\$ 31.275.736,08 para todo o exercício, resultando em um déficit de R\$ 2.606.311,34 por mês, estimadamente para 2017⁵⁴.

Pontua-se da análise das leis orçamentárias, especificamente a que se aplica para o ano de 2017, a fim de que se dê melhor compreensão da pesquisa, que as ações da SEJUC podem ser resumidas para duas temáticas que absorvem toda a demanda da pasta, o sistema prisional e o PROCON.

Entretanto, as despesas com a segunda demanda encontram-se dissolvidas nos programas de gestão e manutenção da SEJUC, não havendo especificação exata da estimativa de gastos com o PROCON na lei orçamentária. Todavia, no que toda à estimativa dos gastos efetivos, baseado na planilha de despesas contratuais para 2017⁵⁵, além de confrontações com dados do setor pessoal e do financeiro da SEJUC, constata-se que as despesas para manutenção do PROCON aproximam-se de R\$ 70.000,00 por mês (incluindo funcionários, aluguel, energia elétrica, água e esgoto, vigilância, material de expediente e estagiários), o que corresponde a menos de 1% de todo o gasto mensal estimado. Inferindo-se, portanto, que cerca de 99% das despesas da SEJUC são destinadas para o sistema prisional, albergando toda a complexidade de sua gestão.

Conclui-se nessa fase da pesquisa que os recursos orçamentários disponíveis para 2017 não são suficientes para suprir as despesas da SEJUC, portanto implicando em problemas no financiamento do sistema prisional.

Resta para novos estudos avaliar, baseado o critério de especialidade, a pertinência do desmembramento do PROCON em relação á SEJUC, colocando-o em uma pasta administrativa que lhe resguarde afinidade finalística.

Outra questão digna de atenção científica em estudos futuros é a acurada análise para desvendar se o sistema prisional esta subfinanciado ou se os recursos públicos estão sendo empregados de forma ineficiente, sem manter uma boa relação custo-benefício.

⁵⁴ Contabilização disposta em fonte primária, obtida no ofício 239/2017-GS emitido da SEJUC para SEPLAG.

⁵⁵ Disposta em fonte primária, obtida nos anexos ao ofício 239/2017-GS emitido da SEJUC para SEPLAG.

No que se direciona aos recursos recebidos pela SEJUC oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, gerido pelo Ministério da Justiça, para o Fundo Penitenciário Estadual, gerido pela SEJUC, constata-se que através da Portaria nº 1414 de 26 de dezembro de 2016⁵⁶, o Ministro da Justiça determinou a distribuição de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, para todos os Estados e Distrito Federal, de forma direta e não vinculada à formalização de instrumento de convênio ou congênere.

Para fundamentar a transferência de recursos para os Estados e Distrito Federal, fundo a fundo, o Ministério da Justiça sustentou-se no argumento das péssimas condições penitenciárias, que, culminaram na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347 do Distrito Federal. Na decisão dessa ADPF, o Supremo Tribunal Federal reputou a situação do Sistema Prisional brasileiro um “estado de coisas inconstitucional” por violação de direitos fundamentais que acarreta em aumento da violência contra a própria sociedade⁵⁷.

Pela metodologia de repartição dos recursos, para o Estado de Sergipe foram destinados R\$ 48.172.222,22, a fim de serem aplicados na construção de estabelecimentos penais e aquisição de itens como armas e munições, além de equipamentos de tecnologia, tais como bloqueadores de celular, scanner corporal e portais de detecção de metal, conforme foi identificado no termo de adesão firmado pelo órgão para percepção dos recursos. Desse valor, R\$ 44.785.444,44 foram transferidos para o Fundo Penitenciário do Estado de Sergipe no início de janeiro de 2017, conforme aponta relatório financeiro da SEJUC⁵⁸.

Verifica-se que tal volume financeiro não pode ser utilizado na manutenção ordinária do sistema prisional sergipano, restringindo-se aos gastos com os itens mencionados no parágrafo anterior. Contudo, o recurso é de grande relevância já que repassa à SEJUC, em uma única parcela, valor aproximado ao que ela receberia durante todo o ano de 2007 para fazer frente aos seus gastos com custeio e isso sem pesar ao tesouro do Estado, na medida em que são recursos originados do Governo Federal.

⁵⁶Portaria disponível em:< <https://goo.gl/JYjL9h>>. Acesso em 11/02/2017.

⁵⁷ Informação constante na exposição de motivos da medida provisória 755 de 19/12/2016, disponível em:< <https://goo.gl/DvXD33>>. Acesso em 11.02.2017.

⁵⁸ Informação obtida de fontes primárias, por meio de consulta a relatórios financeiros da SEJUC em janeiro de 2017.

5. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO QUADRO DE SERVIDORES DO SISTEMA PRISIONAL SERGIPANO

A categoria analítica aqui esboçada discerne a estrutura do quadro de servidores do sistema prisional sergipano, apenas no tocante às carreiras de serviço prisional, não sendo objeto do estudo, portanto, os quadros de oficiais administrativos, serviços gerais, dentre outras atribuições existentes no serviço público desempenhado no órgão.

Utilizando-se o portal da transparência do Estado Sergipe⁵⁹ como fonte de evidência, além de consulta feita ao setor de gestão de pessoal do órgão, identificou-se que a SEJUC possui 725 servidores providos em cargos efetivos com atribuições diversas, inclusive os da carreira prisional, além de cargos comissionados. Desse total, 154 ocupam cargos efetivos diversos (agente administrativo, executor de serviços básicos, auxiliares de enfermagem, dentre outros), 26 ocupam cargos comissionados e 545 fazem parte das carreiras de serviço prisional. A Figura 19 demonstra a composição de cargos em termos percentuais.

Figura 19: Composição de cargos da SEJUC, 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

As carreiras do serviço prisional no Estado de Sergipe, foco dessa etapa do estudo, compõem a maior parte do funcionalismo disponível na SEJUC, elas são regidas pela lei complementar nº 72 de 03 de julho de 2002⁶⁰ (LC 72/2002), que organiza as carreiras de

⁵⁹ Informação obtida através de fontes primárias, no portal de transparência de Sergipe:< <https://goo.gl/cdfCxH>>. Acesso em 12.02.2017.

⁶⁰ Lei Complementar nº 72 de 7 de julho de 2002, disponível em:< <https://goo.gl/Oap2YY> >. Acesso em 11.02.2017.

Guarda de Segurança do Sistema Prisional, Agente de Segurança Penitenciária e Agente Auxiliar de Segurança Penitenciária, conforme se infere do Quadro 16. A esses servidores a lei atribui o exercício das atividades e ações inerentes à execução, manutenção e preservação das funções de segurança dos órgãos, setores e estabelecimentos do Sistema Penitenciário ou Prisional do Estado de Sergipe.

Quadro 16: Composição das carreiras de serviço prisional em Sergipe, de acordo com a lei complementar 72/2002.

Carreira	Forma de acesso	Status da carreira	Quantidade
Guarda de Segurança do Sistema Prisional	Concurso público de provas e títulos	Ativa	400
Agente de Segura Penitenciária	Sem concurso público antes da Constituição Federal de 1988	Em extinção	72
Agente Auxiliar de Segurança Penitenciária	Sem concurso público antes da Constituição Federal de 1989. Servidores da carreira administrativa reenquadrados para o serviço prisional através da lei estatual 72/2002.	Em extinção	73
Total			545

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional foi criado através da lei nº 4.380 de 29 de junho de 2001⁶¹, é o primeiro e único cargo do serviço prisional cujo acesso se deu por concurso público, realizado uma única vez em Sergipe, com a aplicação da prova objetiva realizada em 28/10/2001⁶², havendo as primeiras convocações de pessoas aprovadas em 2002 para provimento no cargo⁶³. Atualmente há 400 Guardas Prisionais vinculados á SEJUC, conforme dados colhidos junto ao setor de pessoal do órgão.

Por tais informações, certifica-se que há aproximadamente 15 anos o Estado não promove concurso público para provimento de cargos na carreira prisional.

As carreiras de Agente de Segurança Penitenciária e Agente Auxiliar de Segurança Penitenciária foram providas sem a realização de concurso público, antes da promulgação da Constituição Federal de 1.988.

Destaca-se que em relação à carreira de Agente Auxiliar, sua composição se deu através da LC 72/2002 no artigo 31, que facultou aos servidores providos em outros cargos (a exemplo de oficiais administrativos e auxiliar de serviços gerais) fossem reenquadrados nesse

⁶¹ Lei nº 4.380 de 29 de junho de 2001, disponível em: < <https://goo.gl/2y2YFH>>. Acesso em 11.02.2017.

⁶² Informação disponível no edital nº 01/2001 da SEJUC divulgado em 14 de agosto de 2001.

⁶³ Informações disponíveis no diário oficial do Estado de Sergipe nº 24.031, de 14 de maio de 2002.

novo cargo, sem concurso público, desde que estivessem no exercício efetivo de atividades prisionais e requeressem por escrito. Essa forma de investidura em cargo público é de legalidade questionável, à luz do artigo 37, II da CF⁶⁴, questão que segue para estudos futuros, eis que essa temática não é perseguida na presente pesquisa.

Atualmente há vinculados à SEJUC 72 Agentes Penitenciários e 73 Agentes Auxiliares. A LC 72/2002 também colocou essas duas carreiras em extinção, significando afirmar que à medida que haja a aposentadoria ou a desvinculação desses servidores por qualquer outro motivo, não repercute em abertura de novas vagas, impondo-se a finalização da carreira quando o último servidor se desvincular do órgão.

Retomando a análise em relação à carreira de Guarda de Segurança do Sistema Prisional, única ativa (já que as outras duas estão em extinção), constata-se que ela está disposta em três classes (1ª, 2ª e 3ª), não havendo hierarquia nem prerrogativas distintas entre elas, apenas diferenciação no salário base, com base na LC 72/2002.

A legislação indica que a 3ª classe é a de acesso, segundo critérios da lei que rege a carreira, passados 3 anos na classe anterior o Guarda Prisional adquire o direito de ser promovido para as classes superiores (2ª e 1ª), desde que haja nelas vagas. A Tabela 13 expõe o valor do salário base de cada uma das classes da sobredita carreira.

Tabela 13: Salário base da carreira de Guarda Prisional, por classe, 2017.

Guarda de Segurança do Sistema Prisional	Classe	Salário base
	1ª	R\$ 3.349,26
	2ª	R\$ 3.044,78
	3ª	R\$ 2.767,98

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), baseado em consulta ao portal de transparência de Sergipe, disponível em <https://goo.gl/cdfCxH>.

Em 2017, dos 400 Guardas existentes, aproximadamente 17% estão na 1ª classe, 14% estão na 2ª e 69% estão na terceira, como se pode inferir de pesquisa no portal de transparência de Sergipe. Importante esclarecer que esse profissional percebe uma gratificação de 30% incidente no valor do salário base, por exercer uma atividade perigosa, conforme autorização legal disposta no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Sergipe (Lei 2.148/77).

⁶⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Acerca da distribuição do efetivo de guardas, constatou-se que aproximadamente 40 servidores (10% do efetivo total), estão empregados em setores estratégicos, com atribuições decisórias e de gestão como, por exemplo DESIPE, ASPLAN, Escola de Gestão Penitenciária – EGESP, Corregedoria Geral do Sistema Prisional – COGESP e administração do SAP, desempenhando atividades inerentes ao sistema prisional, porém tendo sua base de serviço fora de unidades prisionais, embora as frequente quando necessário. O restante do efetivo desses profissionais (360 Guardas Prisionais), incluindo-se nesse cômputo os que estão providos em cargos de direção, vice direção e coordenações dentro de cada unidade está empregado nas 8 unidades carcerárias em funcionamento e no setor de transporte, responsável pelo deslocamento escoltado de presos para audiências, serviços médicos, transferências dentre unidades, dentre outras atribuições⁶⁵.

Observe-se que do resultado da pesquisa, inferiu-se que o destaque dos servidores nas esferas decisórias e de gestão do sistema carcerário pode conceder à Administração Pública o usufruto de mão de obra com maior experiência da causa, agregando uma visão revestida de maior precisão acerca das prisões estaduais e da resolução dos problemas públicos ali identificados. Esse protagonismo nas áreas da administração carcerária, na perspectiva do pesquisador, indicia ser favorável à profissionalização dos serviços penitenciários, o que merece ser alvo de observação científica através de estudos futuros.

Observações *in loco* feitas no COPEMCAN, unidade que absorve o maior contingente de servidores, além de consulta a portarias de lotação no âmbito do setor de pessoal da SEJUC e verificações no portal da transparência estadual, permitiram a constatação de que há servidores providos em cargos que não são de segurança penitenciária que estão atuando dentro dos presídios (agentes administrativos e auxiliar de serviços gerais, por exemplo), nas funções de carreira prisional.

O DESIPE, departamento ao qual estão hierarquicamente subordinadas as unidades prisionais, informa as quantidades de servidores que atuam em cada presídio do sistema prisional, entretanto não diferencia quantos deles são da carreira prisional e quantos são providos em cargos diversos dessa carreira. Destarte, a pesquisa não encontrou fonte de evidência precisa e confiável para relacionar a proporção da quantidade exclusivamente de servidores prisionais em relação à população carcerária em cada presídio. Pontuadas essas questões, informa-se que foi elaborado, com base nas informações do DESIPE, através de email datado de 27.01.2017, a Tabela 14, que retrata a quantidade de servidores públicos

⁶⁵ Informações obtidas através de consulta a documentos e visitas a setores da SEJUC durante o mês de janeiro de 2017.

disponíveis em cada estabelecimento prisional do estado, quer seja ele da carreira prisional ou não.

Tabela 14: distribuição do efetivo de servidores públicos de diversas carreiras nas unidades carcerárias de Sergipe, 2017.

Unidade Prisional	Nº de servidores prisionais
COPEMCAN	212
CADEIÃO DE SOCORRO	44
PRESLEN	75
PREFEN	49
PREMABAS	74
HCTP	53
COMPAJAF	15
CP ESTÂNCIA	10
Total	532

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Relacionando-se a quantidade de presos pela quantidade de servidor de carreiras diversas, têm-se que em Sergipe há 9,57 presos por servidor público desempenhando suas atividades exclusivamente dentro de unidades prisionais.

A fim de relacionar a quantidade de preso apenas por servidor prisional, que atue ou não de forma exclusiva no interior de estabelecimentos penais, constata-se que no sistema prisional sergipano há 5093 detentos para 545 profissionais da carreira prisional, perfazendo uma proporção de 9,35 presos por servidor prisional. Alerta-se que essa proporção tende a se tornar maior se forem excluídos do cômputo o quantitativo de servidores que não atuam de forma exclusiva em presídios.

Essa correlação é de fundamental importância para apurar se o sistema prisional de Sergipe atende as normas do CNPCP em relação à quantidade mínima de presos por servidor prisional. Sendo assim, o CNPCP, através da resolução nº 1 de 9 de março de 2009 determina que haja uma proporção de 5 presos por cada servidor prisional em estabelecimentos penais de regime fechado destinados a presos provisórios e definitivos⁶⁶.

Acerca da formação de servidores prisionais, observa-se que apenas no único concurso público para provimento nesse tipo de cargo é que houve a previsão de um curso prático-profissional, assemelhado a uma formação de carreira. Esse curso foi previsto no edital nº

⁶⁶ Resolução nº 1 de 9.03.2009 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Artigo 1º - Determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, na análise dos projetos apresentados pelos Estados para construção de estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado, exija a proporção mínima de 5 (cinco) presos por agente penitenciário. Disponível em: <<https://goo.gl/Hf321x>>. Acesso em 12.02.2017.

01/2001, de abertura do concurso público, ministrado pela Escola Superior do Ministério Público de Sergipe – ESMP-SE, com a duração de 60 horas/aula, com a exigência de frequência de 75% das aulas ministradas. O curso foi ministrado para candidatos já aprovados no concurso público, como pré-requisito para iniciar a contagem do estágio probatório⁶⁷.

Sendo assim, apenas para o cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional é que foi estabelecido algum critério de formação, não sendo encontrados registros que indiquem a formação de pessoas providas nos cargos de Agente de Segurança Penitenciária e Agente Auxiliar de Segurança Penitenciária.

Entretanto, mesmo havendo a constatação de curso de formação, não há disposição quanto ao seu conteúdo e grade curricular. Observe-se ainda que a carga horária ofertada merece avaliação sob a ótica de sua suficiência. Outro quesito é que, atualmente, o serviço prisional do Estado de Sergipe ainda prescinde de uma matriz curricular sistematizada e pública para a formação de seus servidores, como é possível aferir em consultas à legislação que disciplina a carreira. Deixando-se aqui a sugestão para estudos futuros a temática da formação de servidores prisionais no Estado de Sergipe.

Posteriormente à criação da carreira de Guarda Prisional (4 anos após, aproximadamente), observou-se a existência da Escola de Gestão Penitenciária – EGESP, criada em 2005 pela lei 5784/2005, cujas finalidades, objetivam, dentre outras, a implementação de uma política de formação, capacitação e de valorização permanente, de recursos humanos, mediante realização de cursos e eventos, capacitando e integrando os servidores, nos vários níveis de habilitação profissional e formação educacional, para o exercício de funções específicas de administração penitenciária, através da realização de cursos, e outras atividades de ensino⁶⁸.

Sobre o aspecto da capacitação e treinamento dos profissionais das carreiras de segurança prisional, após a criação da EGESP, análises feitas em arquivos de anotações funcionais dos servidores dão conta de que há servidores que não passaram por qualquer tipo de capacitação ou treinamento, também não sendo constatado um programa ou planejamento de capacitação e treinamento dos tais profissionais.

No tocante a conjuntura de reivindicações de classe por parte do Sindicato dos Agentes Penitenciários e Servidores da SEJUC – SINDPEN, entidade representativa da

⁶⁷ Item 8.1 do edital de concurso público nº 001/2001 da SEJUC.

⁶⁸ Lei nº 5.784 de 22 de dezembro de 2005, disponível em: < <https://goo.gl/QjLihu> >. Acesso em 12.02.2017.

categoria, foi demonstrada insatisfação e apresentados pleitos junto à EGESP no sentido da melhoria da capacitação e treinamento dos servidores prisionais para o ano de 2017⁶⁹.

Outra pauta reivindicatória da entidade classista é o fornecimento, por parte da SEJUC, de equipamentos de proteção individual – EPI, em especial coletes balísticos. A questão foi objeto de audiência no MPE ocorrida em 01.02.2017, com a participação de representantes sindicais e do Secretário de Estado, gestor da SEJUC, reconhecendo a ausência de equipamentos e comprometendo-se a adquiri-los⁷⁰.

O SINDPEN ainda qualifica como caótico o sistema prisional de Sergipe, expondo queixas quanto à superlotação carcerária, baixo efetivo de agentes nos presídios e estrutura precária nas unidades prisionais⁷¹. A questão da terceirização de estabelecimentos penais também é alvo posicionamento contrário do sindicato, que atribui ser uma manobra ilegal do governo, além de indicar que o valor pago Estado à entidade privada é elevado e a prestação dos serviços possui baixa qualidade, apontando o registro da apreensão de oito telefones celulares e mais de 1 kg de maconha, durante inspeção realizada pelo DESIPE no dia 06.02.2017, feita no COMPAJAF, administrado pela empresa contrata em regime de terceirização⁷².

⁶⁹ Informação do portal institucional do SINDPEN, disponível em: <<https://goo.gl/F53U6x>>. Acesso em 12.02.2017.

⁷⁰ Informação do portal institucional do SINDPEN, disponível em: <<https://goo.gl/5TAsFw>>. Acesso em 12.02.2017.

⁷¹ Informação do portal institucional do SINDPEN, disponível em: <<https://goo.gl/mkjEhD>>. Acesso em 12.02.2017.

⁷² Informação do portal institucional do SINDPEN, disponível em: <<https://goo.gl/TSJoMr>>. Acesso em 12.02.2017.

6. PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“A questão penitenciária do Brasil é grave. Sua solução extremamente complexa. E o ponto de partida é a compreensão de que, enquanto persistirem as causas geradoras da criminalidade violenta, enquanto não se reformular o sistema penal brasileiro – destinando-se os presídios somente aos efetivamente perigosos -, nenhum Governo conseguirá equilibrar o sistema penitenciário. A solução está, assim, integrada à reorganização do Estado, ao estabelecimento de políticas públicas eficientes e justas, com vistas ao bem-estar de toda a sociedade”.

Conforme Yarochevsky (2017) as palavras acima foram ditas há cerca de duas décadas pelo então ministro da Justiça (1992-1994) e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) Maurício Corrêa à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada na Câmara dos Deputados, em mais uma de tantas investigações sobre a situação do sistema penitenciário brasileiro.

Da declaração de Corrêa até hoje vários passaram pela presidência do STF e pelo ministério da Justiça, todos constataram a falência do sistema penitenciário, foram unânimes em dizer que precisava ser feito algo, opinaram, apresentaram propostas, comissões foram criadas e a situação somente se agravou nas últimas duas décadas em que a população carcerária brasileira atingiu a marca de 711.463 presos.

Para além da ampliação do número de vagas através da construção de novos estabelecimentos prisionais, algo necessário no Estado de Sergipe, especialmente no que tange à construção de unidade para o regime semiaberto, cuja disponibilidade não existe. O autor apresenta propostas de melhorias para a crise carcerária a partir de três aspectos: a) propostas para diminuição do encarceramento em Sergipe; b) Propostas para o favorecimento da eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional sergipano; e c) Propostas para estruturação, profissionalização e aprimoramento técnico do servidor prisional.

6.1 Propostas para Diminuição do Encarceramento em Sergipe

A primeira proposta de política pública para redução do encarceramento é dar efetividade ao monitoramento eletrônico de acusados e condenados. Atualmente, como demonstrado na análise de resultados, o Estado não superou a quantidade de 156 presos postos sob esse tipo de custódia. Pontua-se que esse tipo de custódia é significativamente mais barato e menos nocivo do que o encarceramento em presídios.

Sendo assim, é premente a necessidade de interação ente o Executivo e Judiciário a fim de aplicar de modo muito mais amplo e efetivo o monitoramento eletrônico, sobretudo

nos casos em que o crime não seja cometido com violência ou grave ameaça, ou que não tenha o resultado doloso de morte da vítima.

Anuncie-se que Sergipe possui altos percentuais de presos sem julgamento, sendo necessário uma avaliação criteriosa sobre a necessidade efetiva de mantê-los no cárcere ao invés de utilizar da medida de monitoração, em circunstâncias favoráveis e seguras.

A medida de monitoração pode ser aplicada atrelada a outras medidas diversas da prisão como, por exemplo, a frequência á cursos profissionalizantes, palestras educativas e prestação de serviço comunitário. Para tanto, sugere-se a estruturação de uma central de monitoração com profissionais multidisciplinares, a fim de transcender a custódia virtual do monitorado, saindo a campo, de forma periódica e programada, a fim de prestar apoio, dentre outros, psicossocial, além de obter a percepção *in loco* sobre o comportamento e a progresso do indivíduo junto à família e comunidade, evitando que ele volte a delinquir e garantindo que não haverá fuga do monitoramento.

Essa central deverá ser estruturada, dentre outros itens com veículos, equipamentos de proteção individual, pessoal especializado, constituído de agentes prisionais, psicólogos e assistentes sociais.

A segunda proposta diz respeito à expansão da abrangência das audiências de custódia, para que esse direito seja consagrado em todo o território estadual, em qualquer dia da semana. Aborda-se tal proposta, na medida em que atualmente as audiências apenas são realizadas para os casos da região metropolitana de Aracaju, deixando de fora os demais municípios do Estado.

Propõe-se que sejam criados núcleos regionais pelo judiciário, a fim de atingir a totalidade dos municípios com a audiência de custódia, de forma agrupada regionalmente.

A terceira proposta refere-se à criação e financiamento de uma entidade de administração indireta (uma fundação) ou a abertura de editais públicos para seleção e financiamento de entidade não governamental, para o amparo à vítima de crimes e seus familiares, à pessoa presa e seus familiares, bem como ao egresso (favorecendo o tratamento pós-prisional).

A política de amparo às pessoas citadas, feita de maneira autônoma do órgão que exerce a custódia, pelo critério do foco e especialidade da gestão, tem como principal objetivo conceder á vítima o amparo necessário para se recuperar de eventuais danos emocionais e materiais sofridos com o crime. Em relação ao preso, seus familiares e egressos, objetiva inibir circunstâncias agravantes advindas com a prisão de um membro da família (sejam elas de ordem emocional, financeira ou moral), evitando a reincidência em um novo delito, o

suporte será disponibilizado por meio da assistência psicossocial, cultural e de trabalho, ofertando paradigmas novos que os desviem da criminalidade. O resultado de tais ações é a redução da criminalidade e, por via de consequência, do encarceramento.

6.2 Propostas para o Favorecimento da Eficácia, Eficiência e Efetividade do Sistema Prisional Sergipano

A fim de favorecer eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional, a primeira proposta é a aplicação da terceirização exclusivamente para as atividades meio da custódia de presos, excluindo desse tipo de contratação as atividades de guarda e vigilância, garantidas de poder de polícia estatal.

Atualmente em Sergipe duas unidades estão submetidas à administração indireta, que comprovadamente consome parcela significativa do orçamento do órgão gestor, além de ter sua legalidade controvertida pelos órgãos judiciais e de fiscalização.

Revele-se que tal medida não deve ser adotada isoladamente, mas acompanhada da realização de concurso público, dentre outras ações, como à frente se verá.

A segunda proposta é o chamamento público para instalação de parcerias público privadas para atuar em alguns aspectos da gestão das unidades prisionais, selecionando projetos que absorvam a mão de obra do preso e que melhor contribuam para sua profissionalização, assistência psicossocial, educacional e cultural.

Além do aspecto de ofertar trabalho aos custodiados, a instalação de indústrias cumpre o objetivo de financiar a própria custódia do preso.

A terceira proposta consiste na sistematização dos dados da gestão dos presídios no tocante a custódia de presos (nos quesitos que não comprometam a segurança), gestão de pessoal e custos, imprimindo maior transparência, controle social e institucional sobre o sistema prisional

A quarta proposta é a exclusão do PROCON da pasta que cuida da custódia de presos, pelo princípio da especialidade e foco na gestão, permitindo que o órgão gestor dos presídios canalize suas forças administrativas exclusivamente para a questão penitenciária, transferindo o órgão de defesa ao consumidor à cargo de uma outra pasta que lhe resguarde maior pertinência.

6.3 Propostas para Estruturação, Profissionalização e Aprimoramento Técnico do Servidor Prisional

Atrelada à extinção da terceirização das atividades exclusivas de Estado, propõe-se a realização de concurso público, para recrutamento de pessoal, nas categorias expressadas pelo artigo 77 da LEP.

O concurso, na proposta aqui apresentada, deve incluir em suas fases um estudo social do candidato, a fim de analisar sua idoneidade para atuar no sistema prisional, além de exame psicotécnico e um curso de formação de caráter eliminatório, dentre outras ferramentas de recrutamento para selecionar os melhores quadros funcionais.

A segunda proposta é a reestruturação da carreira, incluindo na lei estadual 72/2002, que regulamenta as carreiras prisionais em Sergipe, a frequência em cursos de qualificação atinentes à atividade prisional, de modo amplo, e conduta disciplinar sem demérito, como únicos requisitos para promoção às classes superiores, somados ao interstício razoável, sem limitações de vagas nas classes superiores.

A terceira proposta é a elaboração e efetivação de uma matriz curricular de formação e qualificação contínua do servidor prisional, além da regulamentação de normas e procedimentos de rotinas a serem cumpridos por esses agentes públicos, favorecendo a profissionalização e qualidade do serviço, eliminando o improviso e empirismo.

7. CONCLUSÕES

Á guisa de conclusão, apresentam-se sugestões para estudos futuros e considerações finais.

7.1 Sugestões para Estudos Futuros

O tema abordado na pesquisa é fértil para novas incursões científicas, havendo variadas questões a serem respondidas em estudos futuros, que as tratem especificamente.

Dentre as sugestões para tais estudos temos: Relacionar o crescimento da população carcerária com a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, identificando as correlações entre um dado e outro; correlacionar a ausência de vagas em prisão de regime semiaberto com a imposição de penas mais rigorosas; analisar a evolução orçamentária das despesas de capital na SEJUC; avaliar o impacto da superlotação carcerária na recuperação do preso; avaliar a legalidade dos contratos de terceirização para o sistema prisional; diagnosticar a incidência de facções criminosas nos presídios sergipanos; refletir sobre os limites constitucionais da terceirização de presídios.

7.2 Considerações Finais

O cárcere, *per si*, é severo e resistível, constituindo-se em uma seara complexa e de exigentes soluções. No Brasil, que possui a quarta maior população prisional do mundo, é uma pauta extremamente relevante para o poder público ante os acentuados problemas que evidencia. A pena de prisão não cumpre o seu papel, na medida em que é aplicada desrespeitando os padrões que a própria ordem jurídica lhe impõe. Dessa forma, o Estado pune a prática de crimes fazendo uso, por comissão omissiva e por ações diretas, de práticas e medidas ilegais e desumanas.

Como consequência das condições subumanas encontradas nos cárceres, os paradigmas de violência são potencializados nas prisões, que constantemente protagonizam a prática de horrores e desrespeito á vida, á exemplo dos assassinatos cruéis praticados por detentos que vitimaram seus próprios companheiros de cárcere. O trato doentio, que degrada e subnutre é o mesmo que nega o socorro da assistência á saúde, impõe o ócio e mutila a compaixão da alma humana, fatos que se aplicam tanto aos mais graves criminosos quanto à

pessoa que, eventualmente, praticou um furto em uma pontual circunstância de debilidade moral, porém recuperável.

Os que estão submetidos á rudeza dos estabelecimentos penais manifestam de forma contagiante sua revolta, influenciando seus familiares e comunidades onde vivem fomentando um ciclo de violência que atinge a todos. Por outra senda, não havendo, ordinariamente, pena de morte e prisão perpétua no Brasil, é fato que os que foram submetidos à prisão irão retornar, cedo ou tarde, ao convívio social, que receberá em seu ceio um indivíduo lapidado na indiferença quanto à vida e alimentado por um sistema que o chafurdou ainda mais na criminalidade.

Em Sergipe, a pesquisa constatou elevada taxa de ocupação (212%), traduz que, em média, o espaço adequado para 10 presos há 21 indivíduos. No COPEMCAN, unidade que abriga 53% da população carcerária do Estado, há no espaço destinado a 10 presos cerca de 34, imprimindo-se um quadro de superlotação carcerária. Esses fatos desencadearam ações judiciais para interdição de diversos estabelecimentos penais sergipanos.

Embora se tenha construído unidades carcerárias nos últimos anos, as vagas geradas não foram suficientes para fazer frente ao avanço numeroso do número de presos. Com ressalte para questão do regime semiaberto, cuja unidade foi terminantemente interditada, demandando a construção de novo estabelecimento, ainda não iniciado.

Para o CNJ 75% das prisões sergipanas são consideradas péssimas e 25% regulares. Nesses estabelecimentos não há unidades básicas de saúde nem significativa oferta de atividade laboral. As ações positivas, destinadas á melhoria das condições carcerárias, embora tenham disponibilidade de recursos para o seu acontecimento, padecem da falta de celeridade profissionalismo da gestão.

O número de presos sem julgamento é elevadíssimo. Em 2014 Sergipe chegou a liderar a lista de Unidades da Federação com mais presos provisórios (73%), atualmente está na quarta posição com 56,74% das pessoas mantidas em prisões sem julgamento. Tal fato demonstra a necessidade do protagonismo interativo entre o Poder Judiciário e Executivo, no sentido de aplicar, de modo efetivo e considerável, medidas cautelares diversas da prisão, como, por exemplo, a custódia domiciliar por monitoramento eletrônico.

O modelo polêmico e controvertido de gestão terceirizada em 2 unidades prisionais do Estado corresponde a 34% de todas as despesas estimadas para o órgão gestor em 2017, porém, custodia apenas 18% de toda população carcerária. Inferindo-se que 82% da população carcerária compromete 64% das despesas do órgão, questão que demonstra desequilíbrio no financiamento na gestão do sistema prisional. Ademais, há pareceres

jurídicos, demandadas judiciais e posicionamentos de entidade de classe que apontam, fartamente, para prática de exercício de atividade privativa do poder público pelo particular através da terceirização.

As unidades de gestão privada dispõem de maior quantidade de recurso, utilizam prédios novos, possuem maior número de servidores e as menores taxas de ocupação. Ao revés, as administradas exclusivamente pelo poder público padecem de falta de pessoal, possuem as maiores taxas de ocupação e os prédios mais antigos.

Constata-se, ainda, que o Estado realizou apenas um concurso público para carreira prisional (há 16 anos), não agindo proativamente diante dos dados de crescimento da população carcerária e da construção de novas unidades prisionais, fatos desencadeadores da deflagração de novos concursos públicos, socorrendo-se da controversa terceirização para suprir as necessidades do serviço público.

Nessa linha, nota-se uma categoria não submetida a um processo de formação e qualificação adequado, desprovida de condições ideais de trabalho, reclamando da ausência de oferta de equipamentos mínimos para o desempenho de suas funções.

Tais observações põem à baila o questionamento de que a gestão privada dos presídios, da maneira que contextualizada em Sergipe, é solução adequada para melhoria do sistema prisional.

Baseado no diagnóstico feito, o estudo aponta propostas de políticas públicas nos aspectos da diminuição do encarceramento; para o favorecimento da eficácia, eficiência e efetividade do sistema prisional; e para estruturação, profissionalização e aprimoramento técnico do servidor prisional.

Destarte, o diagnóstico apresenta-se como ferramenta de gestão, propondo-se servir de lastro decisório para o enfrentamento dos problemas encontrados, contribuindo para sua solução na busca de melhores condições de encarceramento, sua diminuição e abrandamento dos índices de violência que tanto traz abalo social.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos avançados**, São Paulo vol. 21, n. 61. p. 7-29, Sept./Dec. 2007. Disponível em: <https://goo.gl/c0QMQG>. Acesso em 10.02.2017.
- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer IX (2008)**, São Paulo, n. 4, p. 9-28, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/4RnTA5>. Acesso em 09.02.2017.
- AMARAL, Cláudio do Prado. **Políticas públicas no sistema prisional**. UFMG – Educação a distância 2014. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014.
- ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. **Revista CEJ**, v. 39, p. 74-8, 2007.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução L. de A. Rego & A. Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. v. 8. n. 1. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/aRsD4k>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.
- BITECOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de Prisão**: causas e alternativas. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitui... Acesso em: 12 fevereiro. 2017. BRASIL.
- BRASIL. Lei 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a lei de execução penal. Brasil, Brasília, 11 jul. 1984.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN** – Junho de 2014. Brasília: PR, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/oTzHyB>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- CABRAL, Sandro. LAZZARINI, Sergio G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3. Art. 1. Pp. 395-413. Mai/jun, 2010. Disponível em <https://goo.gl/JHqtr7>. Acesso em 26 de jan. de 2017.
- CAPEZ, Fernando e BONFIM, Edilson Mougenot. **Direito Penal, Parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CARVALHO, Márcia Lazaro de et al. Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro: especificidades de gênero no processo de exclusão social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 461-471, Jun 2006.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/v9R4FA> >. Acesso em 09.02.2017.

CINTRA, Antônio Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

COSTA, Daniela Carvalho Almeida da; SANTOS, Ercolis Felipe Alves. Políticas públicas e a falência do sistema prisional brasileiro: teses jurídicas 17 e 18 do procurador-geral da república PGR, e a imediata intervenção do poder judiciário. **Revista de política judiciária, gestão e administração da justiça**. Minas Gerais, v.1, n.2, p. 232-251. Jul/Dez. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/XqZsqG>. Acesso em: 12.02.2017.

CORDEIRO, Paula Regina de Oliveira; DIAS, Climaco. Política de segurança pública com cidadania: uma breve análise. **Revista Geonorte**. Edição Especial. v. 7. n. 1. Manaus: UFAM, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/sT8KJP>. Acesso em: 17 fev. 2017.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública – RAP**. v 47, n. 5. p. 1307-1325. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: < <https://goo.gl/TKCh1l> >. Acesso em 10.02.2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução L. de O. Rocha. 2a ed., , Trad.. Porto Alegre: Artmed. 2007.

DIAS, Camila C. N. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 128-145, ago./set. 2009. Disponível em: < <https://goo.gl/FYl0bD> >. Acesso em 08.02.2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEHL, Astor A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FLICK, U. (2009). **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução J. E. Costa. 3a ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FONSECA, Maricleide Lima et al. Progressão de Regime Prisional-Sistema Adotado no Brasil. **Revista FAROCIÊNCIA**, v. 1, n. 1, p. 90-92, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2007. São Paulo. Disponível em: <<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2008. São Paulo. Disponível em: <<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2009. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2010. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2011. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2012. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2013. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2014. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FORÚM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário – 2015. São Paulo. Disponível em:<<https://goo.gl/mdz5aM>> . Acesso em 12 dez. 2016.

FREITAS, Rosane Souza et al. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional: uma análise do seu processo de formulação e implantação. **Revista Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, p. 171-184, 2016.

GARUTTI, Selson; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. A prisão e o sistema penitenciário: uma visão histórica. **Seminário de Pesquisa do PPE**. Universidade Estadual de Maringá. 07 a 09 de maio de 2012. Disponível em: <https://goo.gl/Jhk9zX>. Acesso em: 28 jan. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 3. Reimpr. São Paulo. 2010.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus quantitativa: esta é a questão? **R. Psicologia: teoria e pesquisa**, Brasília, v. 22 n. 2, p. 201-210, mai./ago. 2006. Disponível em:<<https://goo.gl/qP656a>>. Acesso em 09.02.2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. **Atlas da violência 2016** – Março de 2016. Brasília. Disponível em:<<https://goo.gl/uxhQ8G>>. Acesso em 09.02.2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas. 2005.

LEGEANI, Bruno; RICARDO, Carolina. Um chamado à razão. **Informativo Rede Justiça Criminal**, Rio de Janeiro, n. 8., p. 4-5, 2016. Disponível em: < <https://goo.gl/ottW98>>. Acesso em 09.02.2017.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista Administração Pública**. v. 49. jan/fev. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/XiwAAA>. Acesso em: 17 fev. 2017.

MANSANO, Sônia Regina Vargas. O método qualitativo nos estudos sociais aplicados: dimensões éticas e políticas. **Revista Economia & Gestão da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 14, n. 34, jan./mar. 2014.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos e outros textos escolhidos**, Coleção Os Pensadores. In: GIANNOTTI, José Arthur. Editora Abril cultural, 2ª ed. 1978

MELO, Natália Soares et al. Envelhecer no sistema prisional: condições de saúde de idosos privados de liberdade em um CRS-APAC em um município de Minas Gerais. **Enfermagem Revista**, v. 19, n. 1, p. 85-101, 2016.

MERRIAN, S. **Basics interpretative qualitative research**. In: Merriam, S.B (ed.) *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, p. 37-39.

MERRIAN, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; CONSTANTINO, Patrícia. **Deserdados sociais: condições de vida e saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro**. In: *Deserdados sociais: condições de vida e saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro*. Editora Fiocruz, 2015.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução penal**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOLINA, García Pablos de; BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal – introdução e princípios fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Edmundo. **Direito penal do futuro – a prisão virtual**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Larissa C.; RECHE, Samanta Felix. O Atual Sistema Prisional e as Perspectivas Para o Futuro. **Anais... ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**-ISSN 21-76-8498, v. 7, n. 7, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato Social**. Editora: Abril Cultural. Coleção os Pensadores, São Paulo. 2ª ed. 1978.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. **CAPES: UAB, 2009**, Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SERGIPE. Lei nº 6.120, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2007. Sergipe, Aracaju, 22 dez. 2006.

SERGIPE. Lei nº 6.305, de 19 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2008. Sergipe, Aracaju, 19 dez. 2007.

SERGIPE. Lei nº 6.568, de 23 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2009. Sergipe, Aracaju, 23 dez. 2008.

SERGIPE. Lei nº 6.830, de 18 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2010. Sergipe, Aracaju, 18 dez. 2009.

SERGIPE. Lei nº 7.100, de 27 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2011. Sergipe, Aracaju, 27 dez. 2010.

SERGIPE. Lei nº 7.330, de 27 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2012. Sergipe, Aracaju, 22 dez. 2011.

SERGIPE. Lei nº 7.800, de 03 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2014. Sergipe, Aracaju, 03 jan. 2014.

SERGIPE. Lei nº 7.859, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2013. Sergipe, Aracaju, 28 dez. 2012.

SERGIPE. Lei nº 7.953, de 30 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2015. Sergipe, Aracaju, 30 dez. 2014.

SERGIPE. Lei nº 8.088, de 06 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2016. Sergipe, Aracaju, 6 jan. 2016.

SERGIPE. Lei nº 8.170, de 21 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o orçamento anual do ano de 2017. Sergipe, Aracaju, 21 dez. 2016.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Felipe. A questão não se resolve com construção de presídios', diz Gilmar Mendes sobre crise penitenciária. **BBC Brasil em São Paulo**. 6 jan 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38492779>

SOUZA, Waldemar A. R. **Guia do trabalho de conclusão final – TCF**. Brasília: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/AUjYIm>>. Acesso em: 11 de dezembro 2016.

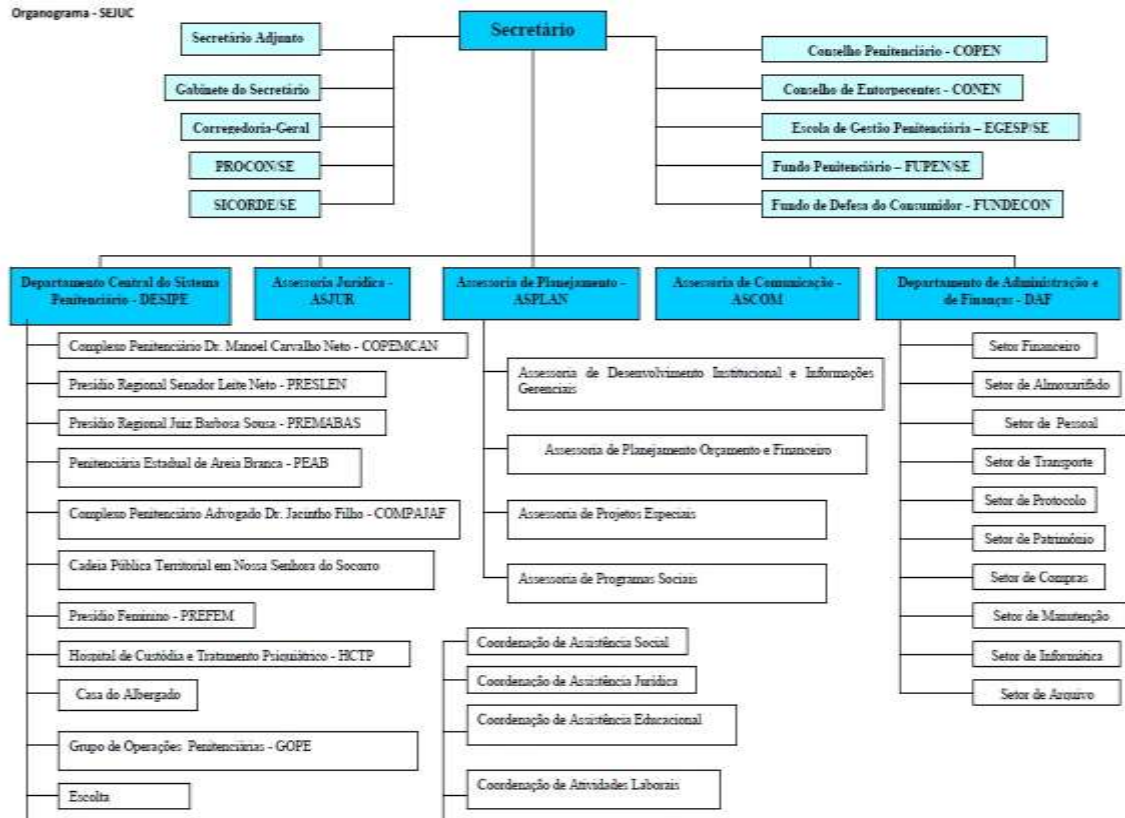
UOL. Temer anuncia que usará Forças Armadas para conter crise carcerária. **UOL, em São Paulo** 17/01/2017. Disponível em: <https://goo.gl/TOZR2>.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac Caos no sistema penitenciário: propostas efetivas para reverter a crise. 17 de janeiro de 2017, **Justificando**: Mentes inquietas pensam direito. Disponível em: <https://goo.gl/ufm6gp>

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Ana Thorell. Revisão técnica Cláudio Damacena. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

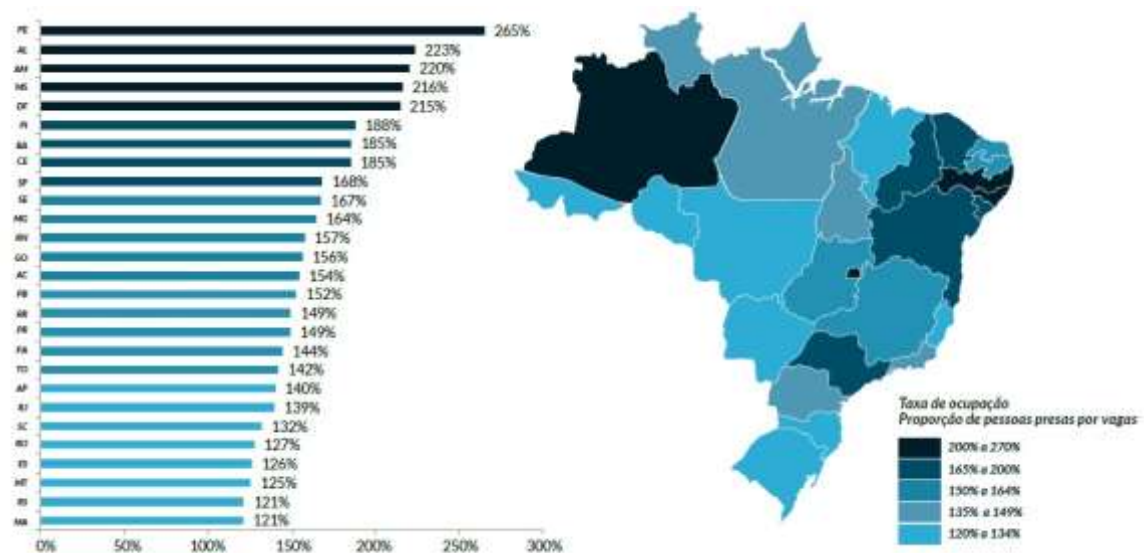
ANEXOS

Anexo A: Organograma da SEJUC



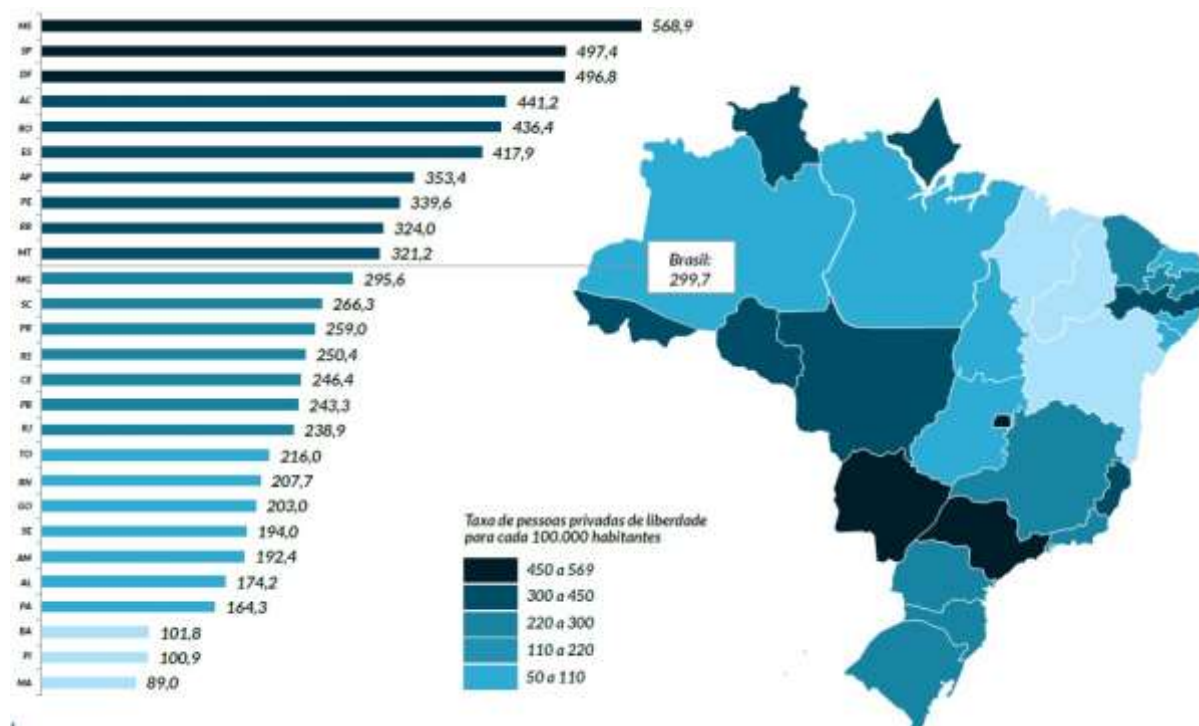
Fonte: SEJUC, disponível em: <file:///C:/Users/Franca/Desktop/TCF/Artigos%20-%20Referenciais/organograma_sejuc.pdf>. Acesso em 02.02.17.

Anexo B: Taxa de ocupação por Estado brasileiro em 2014



Fonte: INFOPEN (2016).

Anexo C: Taxa de aprisionamento no Brasil em 2004



Fonte: INFOPEN (2016).